
Secretaria de Controle Interno

**Relatório Anual de Avaliação da Gestão da
Superintendência Regional do Instituto Nacional de
Colonização e Reforma Agrária no Estado do Mato
Grosso – Incra SR(13) – MT**

2017

Presidência da República
Secretaria-Geral
Secretaria de Controle Interno
Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão

DIRIGENTE MÁXIMO DA UCI

ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES

Secretário de Controle Interno

EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL

ANTONIO LUIZ ALMEIDA

EDUARDO JOSÉ COSTA MELLO

EVELINE MARTINS BRITO

RÉGIS XAVIER HOLANDA

MARCELE BOTELHO

Supervisores Técnicos nas áreas de Auditoria, Ouvidoria e Corregedoria

MARCELE BOTELHO

Avaliação da Gestão

ALYSSON NUNES DE OLIVEIRA

Gestor do Projeto

MÁRCIO ALVES SANTIAGO

Licitações e Contratos

RONALDO CARDOSO GARCIA FILHO

Administração Financeira, Orçamentária, Patrimonial e Contabilidade

MARCOS DE SOUZA FONSECA GUIMARÃES

Transferências Voluntárias

FERNANDO HENRIQUE CAVALCANTE GUERRA

Plano de Providências Permanente

SILVANA STADNIKI MORATO MIRANDA

Transparência e Controle Social

ROGER CARLOS DE ALMEIDA FERNANDES

Atividade Correcional

CARLA APARECIDA MAGALHÃES CARSTEN BRAGA DE MIRANDA

Obtenção de Terras - Controles Internos e Planejamento

REMO NONATO

Obtenção de Terras – Registros Contábeis

Especialistas Técnicos

FERNANDO HENRIQUE CAVALCANTE GUERRA

Responsável pela aplicação dos procedimentos de campo

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Órgão: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Unidade Examinada: Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso

I.	INTRODUÇÃO	8
II.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO	10
A.	GESTÃO FINALÍSTICA	10
A.I.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA	10
B.	MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE	14
B.I.	RESULTADOS DOS EXAMES DOS CONTROLES INTERNOS DA GESTÃO	15
B.II.	RESULTADOS DOS EXAMES DOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO	16
B.III.	RESULTADOS DOS EXAMES DE MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA	17
B.IV.	DOS RESULTADOS DOS EXAMES DA ATIVIDADE CORRECIONAL.....	18
C.	CONCLUSÃO	19
D.	RECOMENDAÇÕES	20
III.	ACHADOS DE AUDITORIA	24
1.	MACROPROCESSO OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA.....	24
1.1.	PLANEJAMENTO DA AÇÃO DE OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA	24
1.1.1.	FRAGILIDADES NO PLANEJAMENTO PARA OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA A REFORMA AGRÁRIA	24
1.1.2.	OBTENÇÃO DE TERRAS NÃO AMPARADAS POR PLANO REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA	25
1.1.3.	DIAGNÓSTICO REGIONAL DESATUALIZADO	26
1.1.4.	AUSÊNCIA DE ESTUDO DA CAPACIDADE DE GERAÇÃO DE RENDA (ECGR) REGIONALIZADO	28
	MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:	29
	ANÁLISE CISET:	30
1.1.5.	NÃO FINALIZAÇÃO DO RELATÓRIO DE ANÁLISE DE MERCADO DE TERRAS (RAMT).....	30
1.1.6.	EXISTÊNCIA DE CÂMARA TÉCNICA REGIONAL	31
1.2.	CONFORMIDADE DOCUMENTAL EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS	32
1.3.	REGISTRO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA E CONFORMIDADE CONTÁBIL	33
1.3.1.	SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO	33
1.3.2.	IMPOSSIBILIDADE DE AVALIAÇÃO DA FIDEDIGNIDADE DE REGISTROS JÁ EXISTENTES NO SIAFI E IDENTIFICAÇÃO DE NOVOS REGISTROS EM CONTA GENÉRICA	35
1.3.3.	FALTA DE REGISTRO DE RESTRIÇÃO NA CONFORMIDADE CONTÁBIL EM DECORRÊNCIA DA SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO	36
1.4.	CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS	36
1.4.1.	AUSÊNCIA DE CAPACITAÇÕES E ESTUDO SOBRE QUANTITATIVO ADEQUADO DE SERVIDORES	36
1.4.2.	FRAGILIDADES NO CONTROLE DE IMÓVEIS DESTINADOS A REFORMA AGRÁRIA	37
1.4.3.	MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DOS SISTEMAS DE CONTROLE.	38
1.4.3.1.	SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA (SIPRA)	38

1.4.3.2.	SISTEMA DE GESTÃO DOS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL DA UNIÃO (SPIUNET)	39
1.4.3.3.	SISTEMA DE OBTENÇÃO DE TERRAS (SISOTE)	39
1.4.3.4.	OUTROS SISTEMAS	40
1.4.4.	NÃO PUBLICAÇÃO DE PEÇAS CONSTANTES DO PROCEDIMENTO DE OBTENÇÃO	41
1.4.5.	INEXISTÊNCIA DE MONITORAMENTO DAS ROTINAS E ATIVIDADES DE CONTROLE VOLTADAS PARA A GESTÃO DO PROCESSO DE OBTENÇÃO DE TERRAS.....	42
2.	REGULARIDADE DOS ATOS DE GESTÃO.....	42
2.1.	AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS	42
2.1.1.	AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES	43
2.1.2.	AUSÊNCIA DE CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO	44
2.1.3.	CONFORMIDADE DE GESTÃO SEM QUALQUER REGISTRO DE RESTRIÇÃO	45
2.2.	ANÁLISE DA GESTÃO DE COMPRAS.....	46
2.2.1.	PREGÕES.....	46
2.2.2.	INEXIGIBILIDADE E DISPENSA DE LICITAÇÃO	46
2.3.	ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	46
2.3.1.	CONVÊNIOS COM VIGÊNCIA EXPIRADA	47
2.3.1.1.	CONVÊNIOS COM PRESTAÇÃO DE CONTAS PENDENTES DE ANÁLISE	47
2.3.1.2.	CONVÊNIO COM PRAZO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL EXPIRADO.....	48
2.3.1.3.	CONVÊNIOS COM RECURSOS NÃO LIBERADOS	48
2.3.1.4.	CONVÊNIOS COM REGISTRO DE “INADIMPLÊNCIA” SEM INSTAURAÇÃO DE TCE	49
2.3.2.	CONVÊNIOS EM EXECUÇÃO	50
2.3.2.1.	CONVÊNIOS CELEBRADOS SEM PROJETO BÁSICO E COM CLÁUSULAS SUSPENSIVAS	50
2.4.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE BENS MÓVEIS.....	50
2.4.1.	AUSÊNCIA DE REGISTROS DE DEPRECIAÇÃO	51
2.4.2.	BENS MÓVEIS PENDENTES DE REGULARIZAÇÃO	51
2.5.	ANÁLISE DA GESTÃO DOS DIREITOS A RECEBER.....	52
2.5.1.	DIREITOS A RECEBER SUPERAVALIADOS	52
2.6.	ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL	53
3.	AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL	54
3.1.	CANAIS DE ACESSO DO CIDADÃO	55
3.1.1.	UNIDADE DE OUVIDORIA AGRÁRIA REGIONAL, COMO SETORIAL DA OUVIDORIA AGRÁRIA NACIONAL DO INCRA-SEDE, COM FINALIDADE DISTINTA DO CONCEITO DE OUVIDORIA PÚBLICA	55
3.1.2.	AUSÊNCIA DE ROTINA PARA RECEBIMENTO E TRATAMENTO DAS DEMANDAS ENCAMINHADAS À SUPERINTENDÊNCIA	57
3.1.3.	PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO VIA E-SIC COM PENDÊNCIA DE RESPOSTA	58
3.2.	AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS	59
3.2.1.	AUSÊNCIA DE PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	59
3.3.	CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO	59
3.4.	MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE A ATUAÇÃO	60
DA UNIDADE		
4.	RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE	60

4.1. INTERNO	ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AOS ALERTAS DO CONTROLE 60
4.2.	ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AO CONTROLE EXTERNO.....61
4.2.1.	DA ESTRATÉGIA ADOTADA NO ÂMBITO DA SR61
4.2.2.	DOS PROCEDIMENTOS E ROTINAS IMPLEMENTADOS DURANTE O EXERCÍCIO.....62
4.2.3.	DOS RESULTADOS ALCANÇADOS ATÉ O FINAL DO EXERCÍCIO DE 201762
4.2.4.	DAS DIFICULDADES OPERACIONAIS IDENTIFICADAS62
5.	GESTÃO DA ATIVIDADE CORRECIONAL63
5.1.	AVALIAÇÃO DO AMBIENTE CORRECIONAL.....63
5.1.1.	NORMAS REGULAMENTARES E ATRIBUIÇÕES.....63
5.1.2.	FLUXO DAS AÇÕES DISCIPLINARES.....63
5.1.3.	CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES NO SISTEMA CGU-PAD65
5.1.3.1. SISTEMA CGU-PAD	FALHA OU AUSÊNCIA DE CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÕES DAS INFORMAÇÕES NO 66
5.1.3.2.	AUSÊNCIA DE CAPACITAÇÃO NO SISTEMA CGU-PAD76
5.1.4.	RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS76
5.1.4.1. ATIVIDADE DISCIPLINAR	AUSÊNCIA DE SERVIDORES SUFICIENTES PARA O DESEMPENHO DO APOIO À GESTÃO DA 77
5.1.4.2.	INFRAESTRUTURA INADEQUADA PARA REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS DE APOIO À GESTÃO DA ATIVIDADE CORRECIONAL77
5.1.5.	COMISSÕES DISCIPLINARES77
5.2.	AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DISCIPLINARES80
5.2.1.	PROCESSOS PENDENTES DE ANÁLISE E/OU INSTRUÇÃO80
5.2.1.1.	DEMORA NA REALIZAÇÃO DE JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE91
5.2.1.2.	INTEMPESTIVIDADE NA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR91
5.2.1.3. AUTORIDADE ENVOLVIDA	INCOMPETÊNCIA PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR EM RAZÃO DA 92
5.2.1.4. MATÉRIA	INCOMPETÊNCIA PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR EM RAZÃO DA 92
5.2.2.	PROCESSOS NA FASE DE INQUÉRITO.....92
5.2.2.1.	INTEMPESTIVIDADE NA INDICAÇÃO DE SERVIDORES PARA COMPOREM COMISSÕES E CONCLUÍREM PROCESSOS96
5.2.2.2.	INCOMPETÊNCIA PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR EM RAZÃO DA AUTORIDADE ENVOLVIDA96
5.2.2.3. MATÉRIA	INCOMPETÊNCIA PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR EM RAZÃO DA 97
5.2.2.4.	MOROSIDADE DA PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA NO ESTADO DO MATO GROSSO PARA REALIZAÇÃO DE JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE97
5.2.3.	PROCESSOS NA FASE DE JULGAMENTO97
5.2.3.1.	INTEMPESTIVIDADE PARA JULGAMENTO DE PROCESSOS.....99

I. INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório de auditoria de gestão que contempla os resultados da auditoria realizada sobre o processo anual de contas 2017 da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Mato Grosso (SR/MT-13), elaborado de forma a compor o processo de trabalho do controle externo destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão dos agentes abrangidos pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei nº 8.443/92, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

A presente auditoria teve por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, promover melhorias na prestação de contas da Unidade, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre as contas a serem julgadas pelo Tribunal.

Em atendimento às diretrizes emanadas da Decisão Normativa TCU nº 163, de 6 de dezembro de 2017, bem como em observância aos itens definidos na ata da reunião, de 18 de dezembro de 2017, realizada entre a Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (Secex /TCU) e a Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República (CISSET/Presidência), apresenta-se neste documento a consolidação das análises realizadas segundo os critérios definidos em instrumento de planejamento dos trabalhos.

O escopo definido abrange: avaliação da gestão dos imóveis rurais obtidos para criação de assentamentos da reforma agrária; transferências voluntárias, patrimônio, folha de pagamento e aposentadorias, pensões e admissões; avaliação das providências adotadas para saneamento de recomendações e determinações de órgãos de controle; e avaliação dos mecanismos de transparência e controle social.

A abordagem adotada pela Secretaria de Controle Interno, para atender ao escopo definido com o TCU e avaliar a gestão da UPC no exercício de 2017, foi tratada sob dois aspectos: avaliação da gestão finalística e avaliação dos mecanismos de governança.

Em razão do entendimento acima exposto, os trabalhos de campo foram realizados na sede da SR/MT-13, em Cuiabá/MT, por meio de exames e consolidação de informações coletadas referentes ao exercício de 2017 e a partir da análise da prestação de contas apresentada pela Unidade Auditada.

Convém anotar que o Relatório de Auditoria se encontra dividido da seguinte forma: Avaliação da Gestão, que contém a síntese das análises realizadas e conclusões obtidas sobre os itens do escopo; e Achados de Auditoria, seção em que são apresentados os Exames de Auditoria.

Nesse sentido, em observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, apresentam-se a seguir os resultados dos exames realizados.

II. AVALIAÇÃO DA GESTÃO

A. GESTÃO FINALÍSTICA

1. No que se refere à atuação finalística do órgão, os trabalhos tiveram por objetivo avaliar a gestão da Ação 211B - Obtenção de Imóveis Rurais para Criação de Assentamentos da Reforma Agrária, que consiste em obter áreas rurais para a implantação de assentamentos de reforma agrária para os trabalhadores rurais, visando promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender ao princípio de justiça social, ao aumento de produtividade e ao cumprimento da função sócio ambiental da propriedade.

2. Sobre o tema, importa destacar que considerado os conteúdos exigidos no relatório de gestão da UPC, os trabalhos de acompanhamento da gestão realizados durante o exercício de 2017, considerando ainda os critérios de materialidade, relevância e criticidade, definiu-se como escopo de avaliação do presente item a gestão dos imóveis rurais destinados à reforma agrária, tendo como subsídio o seguinte evento de risco previamente identificado e alertado pelos órgãos de controle:

(a) subavaliação do ativo imobilizado da União em virtude da não contabilização ou contabilização em valores desatualizados de imóveis destinados à reforma agrária.

3. Ante o exposto, em observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, apresenta-se a seguir a avaliação da UPC quanto à gestão dos bens imóveis rurais destinados à reforma agrária, subsidiada pelos resultados da auditoria detalhados no item 1 do Anexo de Achados ao presente relatório.

A.1. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA

4. Quanto à fase de planejamento da aquisição de imóveis destinados à reforma agrária, conforme registrado no item 1 do Anexo de Achados, os trabalhos realizados pela equipe de auditoria evidenciaram as seguintes inconformidades:

- a. Plano Regional de Reforma Agrária inexistente;
- b. Diagnóstico Regional desatualizado; e
- c. Ausência de estudo de capacidade de geração de renda (ECGR).

5. No que tange à importância dos instrumentos de planejamento para a aquisição de imóveis para a reforma agrária, ressalta-se inicialmente que o orçamento total do Incra Nacional destinado à aquisição de imóveis rurais vem sendo anualmente restringido, e teve por consequência uma baixa execução financeira especificamente no âmbito da SR durante o exercício de 2017, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 1: Orçamento Anual de Obtenção de Terras

Ano	Orçamento Incra Total	Despesa Executada SR
2006	1.431.936.115,00	49.782.226,76
2007	1.444.704.729,00	74.375.146,28
2008	1.438.500.172,00	2.330.350,64
2009	950.554.563,00	8.753.787,00
2010	980.000.000,00	3.936.773,63
2011	930.000.000,00	1.359.285,61

2012	670.816.666,00	376,16
2013	652.900.000,00	2.480.407,23
2014	716.225.926,00	598.756,54
2015	800.000.000,00	316,42
2016	333.401.507,00	1.267.732,54
2017	193.941.985,00	737.996,82

Fonte: Siafi

6. Destaca-se, ainda, que dados extraídos do Sistema de Obtenção de Terras (Sisote), base de dados administrada pela Diretoria de Obtenção de Terras no Incra Sede, evidenciam a existência de 6 imóveis em fase processual de “Pré-Decreto, Port/em instrução”, sendo 2 de 2013, 3 de 2015 e 1 de 2017, voltados para futura aquisição, cujas metas estavam previstas para o ano de 2017, entretanto, segundo dados do sistema, não houve avanço na obtenção, de acordo com a tabela abaixo.

Tabela 2 – Relação de Imóveis em instrução em 2017

Denominação do Imóvel	Área Avaliada (ha)	Forma Obtenção	(R\$) Terra Nua	(R\$) Benfeitorias	Fase Processual	Data Fase Processual
Fazenda Floresta Azul	2.021,53	Desapropriação	-	-	Pré-Decreto, Port/em instrução	27/12/2013
Fazenda Coqueiral Maringá	2.088,07	Desapropriação	-	-	Pré-Decreto, Port/em instrução	28/12/2013
Fazenda Rio Preto - Parte	34.319,61	Aquisição	-	-	Pré-Decreto, Port/em instrução	01/05/2015
Fazenda São Vicente	2.338,46	Desapropriação	-	-	Pré-Decreto, Port/em instrução	25/09/2015
Fazenda Vacaria III, IV e V Total	7.850,88	Desapropriação	14.515.065,44	510.193,92	Pré-Decreto, Port/em instrução	14/12/2015
Fazenda Santa Cecília	2.432,10	Desapropriação	-	-	Pré-Decreto, Port/em instrução	16/08/2017

Fonte: Sisote

7. Ante a evidenciada fragilidade histórica das peças de planejamento, a adequação dos registros e dos controles internos voltados para a gestão desses bens imóveis previamente obtidos assumem ainda maior criticidade. Cabe destacar, portanto, conteúdo do relatório do Tribunal de Contas da União que subsidiou o parecer das Contas do Presidente da República, concernente ao exercício de 2016, e que apresentou em junho de 2017 de forma sucinta o seguinte contexto de alertas de risco previamente direcionados à autarquia:

Há mais de uma década, aquela corte vem deliberando sobre a necessidade de o Incra contabilizar no Siafi os imóveis destinados à reforma agrária. Inicialmente, **em 2004**, o Plenário desta Corte **determinou à autarquia**, por meio do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, **o registro desses imóveis no balanço patrimonial**.

Em 2006, o Tribunal também deliberou sobre o assunto, oportunidade em que **determinou à STN e à Secretaria de Patrimônio da União (SPU)**, por meio do Acórdão 745/2006 -TCU-1ª Câmara, que constituíssem **grupo de trabalho**, com a participação do Incra, **com objetivo de padronizar a contabilização dos bens imóveis destinados à reforma agrária** e criar contas específicas para registro desses ativos e daqueles já transferidos aos assentados, mas que pudessem reverter ao domínio da autarquia, no caso de não cumprimento de condições resolutivas.

Esta Corte tratou novamente do assunto no âmbito do **Acórdão 578/2010-TCU-Plenário**,

quando **determinou ao Incra que**, em conjunto com a STN e a SPU, **contabilizasse todos os valores de imóveis sob sua administração, permanente ou temporariamente. (grifo nosso)**

8. Como medidas até então adotadas pela autarquia, acrescentou:

Dentre outras providências adotadas pela autarquia, **foi instituído grupo de trabalho em 2011 para elaboração de fluxo simplificado de andamentos processuais e sua repercussão contábil**. Nessa época, o Incra solicitou à STN a criação e alteração de contas e eventos contábeis para o registro de seus imóveis no ativo imobilizado. Assim, a STN criou a conta 1.4.2.1.1.22.64, atualmente alterada pelo novo Pcasp, para contabilização dos imóveis a registrar destinados à reforma agrária.

Em 2014, o Incra estabeleceu **cronograma para registro dos imóveis** obtidos para fins de reforma agrária, **compreendendo o período de 3/5/2014 até 31/12/2018**. Embora esse cronograma demonstre a preocupação da autarquia em solucionar o problema do registro contábil de seus bens, o Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, que tratou da apreciação das Contas do Governo da República do exercício de 2014, consignou que grande parte dos imóveis destinados à reforma agrária ainda não estavam contabilizados no Balanço Geral da União.

Informações apresentadas pelo Incra, à época, evidenciaram que **aproximadamente 5% de seus ativos, isto é, 343 imóveis dos 7.242 obtidos para fins de reforma agrária, foram registrados no balanço patrimonial de 2014**. De todos esses bens, **apenas 1.092 estavam registrados em cartório em seu nome**.

Ainda sobre a contabilização de imóveis, o Tribunal vem atuando nos processos de prestação de contas anual de superintendências regionais do Incra, tendo constatado que a situação dos registros não é satisfatória, conforme recente o Acórdão 1.881/2017-TCU-1ª Câmara.

O Incra informou que o seu balanço encerrado em 31/12/2016 apresentou saldos contábeis em contas do ativo imobilizado que perfazem R\$ 16.695.987.279,44, correspondentes a 992 imóveis destinados ao Programa de Reforma Agrária. O Incra destaca que os registros desses imóveis no Spiunet com reflexo contábil no Siafi tiveram início em 2015 e decorrem de procedimentos administrativos e operacionais em consonância com plano de ação em execução, cujo cronograma estabelece o dia 31/12/2018 para conclusão dos trabalhos. **(grifo nosso)**

9. Por fim, trouxe o seguinte retrato ao final de 2016:

De acordo com dados extraídos do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (**Sipra**), o Incra possui atualmente **7.733 imóveis** destinados à reforma agrária, sendo que **992** estão cadastrados **no Spiunet/Siafi**. Desses, 326 ativos estão registrados na conta 1.2.3.2.1.01.03 (terrenos/glebas) e 666 na conta 1.2.3.2.1.01.07 (fazendas, parques e reservas). Quanto ao registro em cartório, foi informado que **3.713 imóveis se encontram registrados em nome da autarquia**.

Segundo dados fornecidos pelo Incra, tendo por base o **Sipra**, há na carteira imobiliária da autarquia **7.733 imóveis** incorporados à reforma agrária que não foram titulados a assentados. Esses ativos perfazem a área total de **53.204.062,20 hectares**, distribuídos entre as trinta superintendências regionais da autarquia. O dado foi repassado pela Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamentos (DT/Incra).

Aqui é interessante pontuar que há **divergência** entre essa informação e a obtida junto ao **acervo fundiário da autarquia**, disponível em endereço eletrônico. **Segundo essa fonte, o Incra possui 44.843.853 hectares** de terras destinadas à reforma agrária. **(grifo nosso)**

10. De acordo com o contexto apresentado, a alertada inexistência de registro patrimonial dos imóveis destinados à reforma agrária remete não apenas à inadequação formal das rotinas e procedimentos para o lançamento contábil no Siafi e/ou SpiuNet, mas também à fragilidade das informações que deveriam subsidiar tais lançamentos (cálculo do valor atualizado dos imóveis, e não identificação ou divergência de informações sobre cada imóvel), evidenciando o descontrole gerencial sobre os mencionados imóveis.

11. Nesse mesmo sentido, o próprio Incra Sede, por meio do Ofício nº 5863/2017/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, de 20 de dezembro de 2017, apresentou entendimento de que a adequação desse controle patrimonial é um processo segmentado, em que cabe aos setores de contabilidade do Incra, na Sede e nas Regionais, o registro no SIAFI, e às áreas técnicas proverem as informações necessárias que subsidiariam tais registros (elaboração de “kits” com documentação de suporte para reavaliação e registro no SpiuNet).

12. Quanto ao resultado desses esforços, ou seja, o registro contábil desses imóveis, as análises evidenciaram que a unidade vem trabalhando para dar cumprimento ao disposto no Acórdão. Sendo assim, o incremento de R\$ 8.876.331.832,54 e R\$ 479.058.900,42, realizado em 2017, respectivamente nas contas contábil “Terrenos/Glebas” e “Fazendas, parques e reservas”, conforme demonstrado no quadro a seguir, se referem à reavaliação de 78 imóveis e ao registro de 27 novos imóveis. Portanto, há registrado 105 imóveis no SpiuNet.

Tabela 3 – Evolução dos registros de imóveis da SR no SpiuNet

Conta Contábil	Descrição Conta	2015	2016	2017
123210421	Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	171.158.080,05	265.770.869,06	267.762.945,06
123210424	Imóveis registrados destinados à reforma agrária	61.165.194,88	61.165.194,88	11.007.677,05
123210103	Terrenos e Glebas - SpiuNet	0,00	1.129.326.217,93	8.876.331.832,54
123210109	Fazendas, parques e reservas - SpiuNet	0,00	0,00	479.058.900,42
Total Geral		232.323.274,93	1.456.262.281,87	9.634.161.355,07

Fonte: Siafi – dez/2017

13. Míster constatar que a preparação dos “kits” está sendo organizado pela Divisão de Obtenção de Terras que após conferência e digitalização dos documentos encaminha-os para a Contabilidade na Divisão de Administração efetivar a alimentação do SPIUNet.

14. Quanto à fidedignidade das informações que deveriam subsidiar os registros, constatou-se a manutenção das fragilidades das atuais ferramentas institucionais voltadas para a gestão, gerenciamento e monitoramento desses bens imóveis. Assim, apesar das informações apresentadas pela UPC reportarem a continuidade na utilização do Sistema de Informações de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária (Sipra), evidenciou-se que os aspectos de resguardo e segurança de informações essenciais no referido sistema ainda continuam pendentes de resolução.

15. Nessa linha, os exames realizados demonstraram que o Sipra continua possibilitando a alteração de dados sensíveis como as áreas dos imóveis e até mesmo sua exclusão por qualquer perfil de usuário. Ademais, vale ressaltar que o Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de uso especial da União – SPIUNet, utilizado para o registro patrimonial dos bens destinados à reforma agrária, apesar de apresentar integração com o Siafi, foi construído para a gerência da utilização dos “Bens de Uso Especial” da União, e não “Bens de Uso Dominical”.

16. Salienta-se, por fim, que não foram identificadas ações no âmbito da UPC voltadas para conciliação das informações constantes do Sipra, SNCR, Siafi e Sisote (base de dados desenvolvida, mantida e utilizada apenas por um servidor do órgão central desde 1998), permanecendo a não integração e consolidação dos diversos sistemas de gerenciamento e controle de informações sobre os territórios rurais nacionais.

17. Como consequência, no que se refere à quantificação e identificação dos imóveis, a UPC informou por meio de resposta à solicitação de auditoria a existência de 530 imóveis, sendo que 24 possuem PA's criados, mas o imóvel não apresenta nomenclatura. No que tange às informações constantes do Relatório de Gestão, foi informado o quantitativo de 399 imóveis. No entanto, dados extraídos do Sisote, foram identificados 434 imóveis distintos já com imissão de posse pela SR, conforme fase processual a seguir discriminada:

Tabela 4 – Relação dos Imóveis Cadastrados no Sisote

Imóveis	Fase Processual	Total
Sem imissão na posse	00 - PROC DEVOLVIDO, ENTRAVE	3
	05 - PRÉ-DECRETO, PORT. / EM INSTRUÇÃO (SR)	6
	06A - ANÁLISE P/ PUBLIC. DECRETO (PFE)	1
	07 - COM DECRETO, PORT. / AVALIAÇÃO (SR)	11
	07A - COM DECRETO, PORT. / DILIGÊNCIA (SR)	3
	08 - EMISSÃO TDAs (DT)	1
	09 - AJUIZAMENTO / REGISTRO (SR)	8
	09B - AJUIZADA SEM TDAS (DT)	14
	10 - AJUIZADA / SEM IMISSÃO POSSE (SR)	5
	12 - COM PA CRIADO (SR-T)	327
	90 - VERIFICAR PROJ NO SIPRA	9
	99 - VER PROJ NO SIPRA	98
Com imissão na posse		

Fonte: Sisote

18. Aliado a isso, a SR recebeu orientação¹ do INCRA-Sede para que o registro dos imóveis ainda não inclusos no SPIUnet, fosse realizado diretamente no SIAFI, pelo valor global apurado em Planilha de Preço Referencial² elaborada pela Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamentos – DT. Ocorre que, conforme planilha, à SR restava um saldo de 302 imóveis a registrar de um total de 405 imóveis.

19. A divergência entre as informações sobre os quantitativos de imóveis apresentadas e aquelas verificadas pela equipe de auditoria, corroboram o entendimento de que as fragilidades dos atuais controles internos administrativos voltados para a gestão (aquisição e incorporação) desses imóveis estão mantidas, não havendo segurança quanto ao real quantitativo de imóveis já adquiridos pela Superintendência.

20. Ante todo o exposto, conclui-se que durante o exercício de 2017 os esforços empreendidos pela unidade para a regularização contábil dos imóveis destinados à reforma agrária representaram avanço no balanço patrimonial da unidade, conforme análise de conformidade e desempenho já apresentada. Entretanto a unidade deverá envidar esforços para que se promovam avanços sob a perspectiva de melhoria dos controles gerenciais afetos ao tema, sendo identificadas múltiplas fontes de informação com divergências entre elas notadamente quanto ao quantitativo e valor dos imóveis sob a responsabilidade da UPC.

B. MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE

¹ Memorando-Circular nº799/2018/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA (0819564), de 15/05/2018, cujo conteúdo remonta ao Ofício 84522/2017-MP, de 30/10/2017, que trata do procedimento recomendado em 2017 pela STN e SPU para o registro global.

² Planilha SEI nº 0816981

21. Sob a perspectiva da governança pública, procurou-se avaliar a conformidade e eficácia dos mecanismos atualmente existentes para identificar e neutralizar as ameaças (riscos) aos principais objetivos da UPC, alinhado com as disposições do referencial de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU), e com o Guia de Integridade Pública, elaborado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

22. O adequado gerenciamento dessas ameaças, por parte do gestor, deve contemplar a identificação e a análise dos alertas apresentados pelos órgãos de controle, pela sociedade e também pelos mecanismos de controle já instituídos, com consequente tomada de decisão com vistas à adoção de medidas para mitigar essas ameaças; ou aceita-las, apresentando justificativas necessárias.

23. Diante do exposto, apresenta-se a seguir os resultados da avaliação que contemplaram a gestão dos seguintes mecanismos de controle:

- a. controles internos administrativos;
- b. alertas do controle interno e externo;
- c. controle social e transparência; e
- d. atividade correcional.

B.I. RESULTADOS DOS EXAMES DOS CONTROLES INTERNOS DA GESTÃO

24. Para a implementação de políticas públicas, a administração pública federal se utiliza de instrumentos administrativos, previstos em normativos específicos, para execução orçamentária e financeira de programas e ações.

25. Conforme disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, os controles internos da gestão são um conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os objetivos gerais da UPC serão alcançados.

26. Conforme registrado no anexo de achados, os exames realizados pela equipe de auditoria, quanto ao desempenho da UPC, na identificação dos alertas apontados pelos controles administrativos da Administração Pública Federal, à capacidade de resposta a esses alertas e à conformidade à legislação vigente, avaliaram a gestão dos controles internos atinentes:

- a. à gestão orçamentária, financeira e contábil;
- b. às transferências voluntárias;
- c. aos bens patrimoniais; e
- d. ao gerenciamento da folha de pagamento.

27. Como resultado, quanto à gestão orçamentária, financeira e contábil, a partir da análise das informações constantes do Siafi, constataram-se fragilidades no ambiente de controle e também nas rotinas e procedimentos de controle. Assim, verificou-se que o contador da UPC é regimentalmente responsável pelos registros de fatos da gestão orçamentária e financeira em afronta ao princípio da segregação de funções, e aos normativos que regem o assunto. Como principais riscos identificados, ressalta-se a existência de 112 documentos registrados pelo próprio Contador no referido sistema.

28. Diretamente relacionado ao assunto, restou ainda constatado que dos 5.651 documentos lançados no Siafi com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial somente 7 teve registro de restrição durante o exercício de 2017.

29. A análise dos controles sobre transferências voluntárias, por sua vez, demonstrou que o Siconv apresentou durante o exercício uma série de alertas que não foram tratados de forma efetiva pelos gestores. Nesse sentido, registrou-se a ocorrência de transferências já finalizadas e: com prestação de contas pendentes de análise há mais de um ano; com prazo de prestação de contas expirado; com registro de inadimplência sem instauração de TCE.

30. Essas inconformidades evidenciam a existência de riscos reais quanto à execução dos objetos pretendidos, com potencial impacto no atingimento das metas e do resultado dos programas de governo executados de forma descentralizada.

31. Sob a perspectiva patrimonial, constatou-se, a partir da análise das contas contábeis patrimoniais, que o saldo de R\$ 1.389.265.646,61 das contas que controlam os direitos a receber a partir da concessão de Créditos de Instalação e de Títulos de Domínios, não são movimentadas desde 2014. Tal fato indica a ausência de controles e atualização desses ativos, visto que não houve sequer ajuste para perdas estimadas, situação já alertada à UPC pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do Acórdão TCU nº 1191/2013 – 1ª Câmara, e também reiterada pelo próprio TCU no parecer sobre as contas 2016 do Presidente da República.

32. Por fim, quanto à gestão do pagamento de pessoal, o levantamento realizado no Sistema de Trilhas de Pessoal deflagrou 62 inconsistências, representando um montante mensal total de R\$ 66.065,33, tendo sido justificadas pela gestão.

B.II. RESULTADOS DOS EXAMES DOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO

33. Os órgãos de controle avaliam, apontam riscos e inconformidades, por vezes recomendando soluções pontuais e estruturantes. Por outro lado, o administrador necessita conhecer os riscos do seu negócio, para alocar esforços e propor estratégias de mitigação de alguns riscos e de assunção de outros.

34. Na identificação dos riscos, a atuação dos órgãos de controle contribui produzindo informações a partir da avaliação da gestão, do monitoramento, do processamento de consultorias e da análise de consultas e denúncias, de modo a subsidiar a alta administração sobre os riscos, propiciando decisões mais seguras e confiáveis.

35. Dessa forma, atuando de forma contínua, inibem a irregularidade na gestão pública, criando o senso de responsabilização nos gestores. E dessa ação, surgem também melhorias nos controles internos do próprio gestor.

36. Diante do exposto e com vistas a avaliar a atuação do gestor para atendimento das recomendações e determinações dos órgãos de controle, buscou-se analisar os registros realizados no sistema Monitor - Sistema de Monitoramento de Recomendações do Órgão de Controle Interno; bem como as medidas implementadas para atender às determinações do TCU, constante no Acórdão 775/2016.

37. Quanto ao tratamento das recomendações do órgão de controle interno, observou-se que o Relatório de Gestão da Unidade não trouxe as recomendações pendentes de providências. No entanto quando instada a se manifestar, por meio de solicitação de auditoria, a

UPC encaminhou justificativas que serão posteriormente avaliadas pelo controle interno no exercício de 2018.

38. Quanto às providências adotadas para atender às determinações do TCU, constantes no Acórdão 775/2016, conforme registrado no anexo de achados destacam-se os esforços empreendidos pela gestão para tratamento dos indícios apontados. Nesse sentido, percebe-se que a Unidade vem procedendo às análises requeridas pelo TCU, embora ainda haja um grande número de beneficiários com indícios de irregularidade por analisar.

39. No que se refere às principais dificuldades operacionais (pessoal, sistema, orçamento e etc) encontradas pela Regional para dar cumprimento ao disposto no Acórdão 775/2016, cabe destacar, conforme amplamente discutido no Anexo: i) a comunicação entre o INCRA-Sede e a Regional; e ii) as fragilidades do recorrentes no sistema SIPRA.

B.III. RESULTADOS DOS EXAMES DE MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA

40. Com vistas a verificar os mecanismos de transparência e controle social implantados e mantidos pela UPC, adotou-se como parâmetro os seguintes aspectos indicados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Portaria TCU n.º 65/2018:

- a. canais de acesso do cidadão;
- b. carta de Serviços ao Cidadão;
- c. aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários; e
- d. mecanismos de transparência das informações relevantes sobre a atuação da unidade.

41. No que tange aos canais de acesso do cidadão, os exames realizados apontaram a deficiência nos controles da unidade no que tange ao registro das manifestações típicas de ouvidoria no Sistema e-OUV, independente do canal oferecido ao cidadão, excetuadas aquelas referentes a conflitos agrários. Com essa medida espera-se maior controle e rastreabilidade das demandas.

42. Ainda, foi constatada a ausência de ponto focal para recebimento e tratamento das demandas encaminhadas à SR, o que, combinado com a inexistência de aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários, impossibilita a quantificação e qualificação da prestação dos serviços prestados.

43. Por fim, evidenciou-se que foi estruturada no âmbito da UPC a função de Ouvidoria Agrária cuja finalidade precípua é prevenir, mediar e resolver as tensões e conflitos agrários para garantir a paz no campo, não possuindo as atribuições de uma ouvidoria pública, conforme detalhado no Anexo. Contudo, não há definição de fluxo, prazos e responsabilidades com a finalidade de garantir que o cidadão seja atendido.

44. Quanto à Carta de Serviços ao Cidadão, evidenciou-se que o documento disponibilizado pelo Incra-Sede por meio do portal eletrônico da Autarquia contempla as informações sobre todas as Superintendências.

45. Por fim, os mecanismos de transparência ativa disponíveis no site eletrônico da Autarquia (Incra-Sede) permite identificar os programas, projetos e ações executadas pela UPC, todavia não há identificação e disponibilização de metas específicas. Existe ainda no site página específica da UPC, com divulgação de notícias e contatos.

B.IV. DOS RESULTADOS DOS EXAMES DA ATIVIDADE CORRECIONAL

46. A fim de avaliar a gestão da atividade correcional da Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul, a equipe de auditoria procedeu a exames de documentos, realizou visita in loco e entrevistas com gestores e servidores, com ênfase nos aspectos do ambiente correcional e procedimentos disciplinares. Para o ambiente correcional foi considerado na avaliação: (i) normas regulamentares e atribuições; (ii) fluxo das ações disciplinares; (iii) cadastramento e atualização do sistema CGU-PAD; (iv) infraestrutura e (v) comissões disciplinares.

47. As regras de competência para instaurar e julgar procedimentos disciplinares se encontram elencadas na Portaria Incra nº 49, de 31 de janeiro de 2017, que aprovou o seu Regimento Interno, e na Portaria Incra nº 191, de 30 de junho de 2009, que, entre outras matérias, dispôs sobre os procedimentos a serem adotados pelas comissões disciplinares no âmbito da autarquia.

48. Da análise do fluxo das ações disciplinares foi observado que embora a SR siga o fluxo previsto na Portaria Incra nº 191/2009, a mesma não possui um órgão responsável pelo recebimento de denúncias e representações. Foi verificado ainda que não é realizado o acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos pelas comissões, visando verificar se estão realizando ações para a devida conclusão do processo sob os aspectos de qualidade, tempestividade e eficácia.

49. Sendo assim, ficou evidente a falta de tempestividade para a instauração de procedimento disciplinar e o julgamento dos processos, conforme análise gerencial realizada em 157 (cento e cinquenta e sete) processos referentes a denúncias, representações, sindicâncias investigativas e processos administrativos disciplinares que estavam em curso em 2017 ou pendentes de análise ou instauração no âmbito da UPC.

50. Nessa toada, os indicadores de temporalidade indicaram uma relação 111 de processos pendentes de análise e/ou instrução sendo que desse universo, 67 estão pendentes de juízo de admissibilidade. Ainda, foram identificados outros 34 processos instaurados e não concluídos e intempestividade no julgamento de outros 12 processos.

51. Da análise das informações constantes do CGU-PAD, constataram-se falhas na alimentação de informações no sistema, em especial, referentes ao registro e a tempestividade dos atos das comissões e atualização das fases de 53 processos.

52. No que se refere à infraestrutura, a SR não dispõe de setor específico com sala para gestão, controle e acompanhamento dos procedimentos disciplinares. No entanto há três salas que são utilizadas de forma improvisada. Quanto aos recursos humanos, observou-se que há duas servidoras designadas para o exercício das funções correccionais, embora somente uma a exerce de forma exclusiva.

53. No que se refere às comissões disciplinares, foi identificado que a UPC não possui comissão permanente de processos disciplinares sendo que a escolha de membros é realizada caso a caso entre servidores capacitados, disponíveis e/ou com experiência em procedimentos disciplinares anteriores. Ressalta-se que os servidores da unidade, via de regra, recusam-se ao exercício do mister quando são formalmente designados pelo Superintendente, alegando toda sorte de impedimentos e suspeições, conquanto muitas vezes sem justificativas plausíveis, mas que são acatadas irrestritamente sem maiores questionamentos por aquele, na condição de autoridade instauradora. Assim, na grande maioria dos casos, os processos não chegam a ser

instaurados e quando instaurados são paralisados sob a alegação de falta de pessoal para retomada dos trabalhos.

C. CONCLUSÃO

54. Especificamente quanto à gestão finalística da UPC, as determinações do Tribunal de Contas da União vêm sendo atendidas, conforme verificado no Siafi o lançamento de 27 novos imóveis bem como na reavaliação de 78 imóveis anteriormente cadastrados. Entretanto a unidade deverá envidar esforços para que se promovam avanços sob a perspectiva de melhoria dos controles gerenciais afetos ao tema, uma vez que foram identificadas múltiplas fontes de informação com divergências entre elas notadamente quanto ao quantitativo dos imóveis sob a responsabilidade da UPC.

55. Cumpre ainda alertar que a identificação de procedimentos iniciais voltados para a aquisição de novos imóveis não respaldados por instrumentos de planejamento atualizados remete a ineficaz atuação do gabinete da Superintendência no exercício de suas funções de planejamento e controle, tais como: coordenar e acompanhar as unidades da Superintendência Regional, na elaboração dos seus planos, programas, ações e metas, dentro da filosofia e preceitos de planejamento compartilhado; e coordenar, orientar e supervisionar a elaboração do Plano Regional de Reforma Agrária da Superintendência Regional.

56. Em se tratando dos esforços empreendidos para atender às determinações do TCU, constantes no Acórdão 775/2016, destaca-se o empenho da unidade em apurar os indícios de irregularidades apontados pelo tribunal a despeito de todas as dificuldades enfrentadas notadamente no campo da comunicação entre INCRA-Sede e a Regional bem como das falhas recorrentes no sistema Sipra.

57. No que se refere à avaliação sobre a governança da UPC, não foram identificados aprimoramentos nos mecanismos de controle sobre transferências voluntárias, fundamentalmente no que tange ao monitoramento do Siconv, que possibilitassem o cumprimento das normas correlatas, e evitassem a ocorrência de novas inconformidades no processo. Como consequência, observou-se a recorrente morosidade no processo de prestação de contas das transferências voluntárias, evidenciada nos sistemas SICONV e SIAFI.

58. No que tange aos controles sobre a gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, a análise das informações constantes do Siafi demonstraram inconformidades relevantes inclusive sob a perspectiva material. Dessa forma, a mitigação de problemas como ausência de segregação de funções e o registro de documentos com impacto orçamentário, financeiro e patrimonial emitidos sem a respectiva conformidade documental poderiam melhorar o desempenho da unidade.

59. Referente à gestão da transparência e do controle social foi identificado a necessidade de melhoria nos controles da unidade no que tange ao registro das manifestações típicas de ouvidoria. Aliado a isso a melhoria da rotina de recebimento e tratamento das demandas bem como a implementação da aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários possibilitará o aprimoramento da quantificação e qualificação dos serviços prestados.

60. No que tange à atividade correcional, ficou demonstrado que a unidade não está promovendo as apurações e julgamentos de forma tempestiva. Aliado a isso, verificou-se a

demora excessiva para realizar designações de comissões e seus respectivos membros. Míster ressaltar que os apontamentos ora relacionados já foram objetos de análises e recomendações pelos órgãos de controle interno e externo. Por essa razão a unidade teve suas contas relativas ao exercício de 2013³ julgadas irregulares. Em suma, a unidade não instaurou, não deu andamento ou julgou qualquer processo de natureza disciplinar, o que contribuiu para o agravamento do problema e denota falta de comprometimento com a melhoria da gestão da atividade correcional.

D. RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se à UPC que proceda a avaliação dos riscos cuja materialização foi evidenciada durante os trabalhos e elabore plano de ação contendo medidas a serem adotadas, no âmbito de cada área responsável, para eliminá-los ou reduzir seus impactos a níveis considerados aceitáveis pela própria gestão; **ou então** se manifeste pela aceitação desses riscos (impossibilidade ou não necessidade de atuação) apresentando os subsídios técnicos que suportem essa última decisão.

1) Gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária

- 1.1) Risco evidenciado: Desatualização dos instrumentos de planejamento para aquisições de imóveis rurais destinados à reforma agrária.

Possíveis impactos: Aquisição de terras com valores acima de mercado, conflito agrário.

- 1.2) Risco evidenciado: Divergência entre quantitativos de imóveis nos controles patrimoniais de imóveis rurais destinados à reforma agrária.

Possíveis impactos: Desconhecimento sobre o total de imóveis já adquiridos pela UPC, aquisição de novos imóveis sem necessidade, perda patrimonial e gestão ineficaz da política pública.

- 1.3) Risco evidenciado: Ausência de rotinas ou normas formais voltadas para a incorporação e gestão patrimonial dos imóveis destinados à reforma agrária.

Possíveis impactos: Imóveis não registrados, imóveis registrados de forma inadequada, descontrole patrimonial, subavaliação do ativo, perdas patrimoniais, gestão ineficiente.

- 1.4) Risco evidenciado: Atraso no processo de regularização dos registros contábeis de imóveis rurais destinados à reforma agrária.

Possíveis impactos: subavaliação do ativo e descumprimento dos prazos estabelecidos com o Tribunal de Contas da União.

2) Administração orçamentária, financeira e patrimonial; e Contabilidade

³ Acórdão 1.881/2017 – TCU – 1ª Câmara.

- 1.5) Risco evidenciado: Registros contábeis realizados em contas genéricas no Siafi.
- Possíveis impactos: Ausência de fidedignidade dos registros contábeis, desconhecimento sobre a identidade do imóvel.
- 1.6) Risco evidenciado: Fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial registrados diretamente pelo contador.
- Possíveis impactos: Não identificação de irregularidades pela ausência de segregação de funções.
- 1.7) Risco evidenciado: Gestor financeiro também responsável pela conformidade de registro de gestão.
- Possíveis impactos: não identificação de irregularidades pela ausência de segregação de funções.
- 1.8) Risco evidenciado: Documentos gerados no Siafi sem a realização da conformidade de registro de gestão.
- Possíveis impactos: lançamentos com impacto financeiro sem documentação que de suporte.
- 1.9) Risco evidenciado: Documentos gerados no Siafi sem qualquer restrição apontada pela conformidade de registro de gestão durante o exercício.
- Possíveis impactos: não identificação de irregularidades pela atuação indevida do conformista de registro de gestão.
- 1.10) Risco evidenciado: Morosidade na análise da prestação de contas.
- Possíveis impactos: Celebração de novos convênios com convenientes que poderia estar impossibilitadas de receber transferências voluntárias, dificuldades no ressarcimento de eventuais danos ao erário bem como apuração de responsabilidades.
- 1.11) Risco evidenciado: Ausência de prestação de contas de convênios com vigência expirada.
- Possíveis impactos: Celebração de novos convênios com convenientes que poderia estar impossibilitadas de receber transferências voluntárias, dificuldades no ressarcimento de eventuais danos ao erário bem como apuração de responsabilidades.

1.12) Risco evidenciado: Não realização de depreciação de bens móveis.

Possíveis impactos: superavaliação do ativo.

1.13) Risco evidenciado: Contas contábeis de direitos a receber (créditos de instalação e títulos de regularização fundiária) sem a identificação de conta de ajuste para perdas.

Possíveis impactos: superavaliação do ativo.

3) **Transparência, Acesso à Informação e Controle Social**

1.14) Risco evidenciado: Inexistência de ponto focal para recebimento e tratamento às demandas de cidadãos recebidas pelo canal de ouvidoria pública (distinta da ouvidoria agrária).

Possíveis impactos: falta de comunicação com o público alvo, intempestividade na identificação de alertas de risco provenientes do controle social, perda de oportunidades de melhoria de políticas públicas.

1.15) Risco evidenciado: Ausência de pesquisa de satisfação dos usuários de serviços públicos.

Possíveis impactos: não identificação de oportunidades de melhoria dos serviços prestados de forma direta à sociedade.

4) **Gestão da atividade correcional**

1.16) Risco evidenciado: Processos Administrativos não cadastrados no sistema CGU-PAD

Possíveis impactos: fragilidade na supervisão dos processos administrativos, perda de prazos legais.

1.17) Risco evidenciado: Ausência capacitação em matéria disciplinar

Possíveis impactos: desconhecimento sobre o tema, falhas procedimentais formais e materiais, baixo interesse dos servidores no tema.

1.18) Risco evidenciado: Incompetência para instauração de procedimento disciplinar

Possíveis impactos: nulidade do ato, prescrição da pretensão punitiva, cultura de impunidade e novas ocorrências.

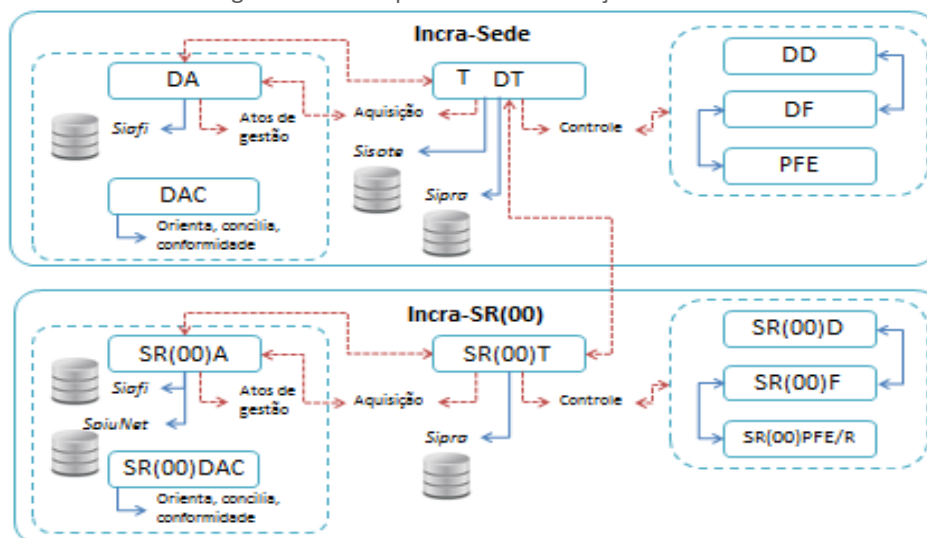
- 1.19) Risco evidenciado: Intempestividade para instauração de procedimento disciplinar
Possíveis impactos: perda de prazo legal, bem como da avaliação do mérito da conduta funcional.
- 1.20) Risco evidenciado: Intempestividade em indicar servidores para compor comissões e concluir processos
Possíveis impactos: perda de prazo legal, bem como da avaliação do mérito da conduta funcional.
- 1.21) Risco evidenciado: Intempestividade em julgar processos
Possíveis impactos: perda de prazo legal, bem como da avaliação do mérito da conduta funcional.
- 1.22) Risco evidenciado: Morosidade na realização de juízo de admissibilidade
Possíveis impactos: perda de prazo legal, bem como da avaliação do mérito da conduta funcional.

III. ACHADOS DE AUDITORIA

1. MACROPROCESSO OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA

1. De iniciativa da Divisão de Obtenção de Terras, o macroprocesso de obtenção de terras permeia e/ou impacta em toda gestão do Programa Nacional de Reforma Agrária. Abaixo, consta figura que retrata, de forma sintética, as competências e sistemas de suporte relativos ao macroprocesso em comento.

Figura 1 – Macroprocesso de Obtenção de Terras

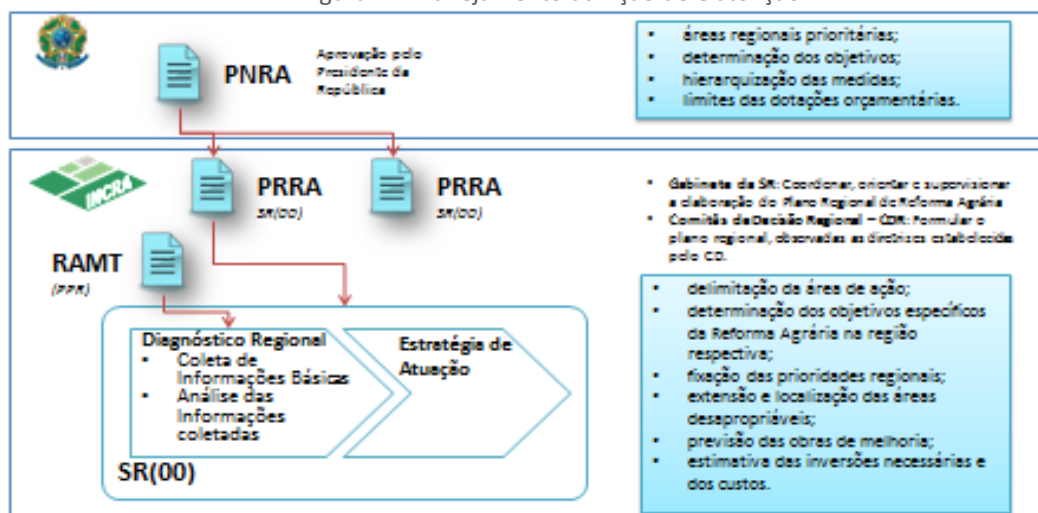


Fonte: Equipe Ciset/SG-PR.

1.1. PLANEJAMENTO DA AÇÃO DE OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA

2. De acordo com os normativos que pautam a matéria, a reforma agrária deve ser realizada a partir de documentos de planejamento previamente estabelecidos. Cada um desses documentos tem propósitos específicos, conforme sinteticamente abaixo demonstrado:

Figura 2 – Planejamento da Ação de Obtenção



Fonte: Equipe Ciset/SG-PR.

1.1.1. FRAGILIDADES NO PLANEJAMENTO PARA OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA A REFORMA AGRÁRIA

3. Na avaliação referente à Superintendência Regional do Mato Grosso - SR (13), foi constatado que a UPC cumpre parcialmente com os requisitos de planejamento para a reforma agrária, pois apresentou as seguintes fragilidades: Plano Nacional de Reforma Agrária desatualizado e Plano Regional de Reforma Agrária inexistente; Diagnóstico Regional realizado em 2012 com validade até 2015; Falta de elaboração de Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECGR) regionalizado; Relatório de Análise do Mercado de Terras (RAMT) desatualizado.

4. Dentre os efeitos das deficiências apontadas, lista-se: (a) não há aderência entre as estratégias e os objetivos nacionais e regionais, devido à inexistência dos instrumentos de planejamento das ações de reforma agrária; (b) descumprimento de princípios fundamentais da administração pública (Decreto-Lei nº200/1967: art. 6º e Lei nº 8.429/1992: art. 11), bem como de princípios constitucionais (Constituição Federal: art. 37, caput), em não atender por ação ou omissão à legislação vigente, especificamente, àquela que versa sobre a Reforma Agrária.

5. As causas detectadas para a fragilidade em análise foram: (a) ausência de monitoramento e acompanhamento, bem como não atualização de documentos relevantes e norteadores, por parte do Incra-Sede; (b) falta de responsabilidade na gestão fiscal e governança pública; (c) gestão baseada em demandas externas à administração pública (monitoramento de conflitos agrários).

6. Como boa prática realizada pela UPC destacam-se a atualização dos membros, em 2017, da Câmara Técnica Regional em cumprimento ao disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 19 da IN 83/2015.

7. Nos subitens seguintes há detalhamento das análises específicas sobre o planejamento para obtenção com base nos aspectos abordados e nas informações fornecidas pelo gestor.

1.1.2. OBTENÇÃO DE TERRAS NÃO AMPARADAS POR PLANO REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

8. A elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária está prevista no Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Do art. 34, merecem destaque os incisos I, III, IV e VI, que preveem que o documento consignará a delimitação de áreas regionais prioritárias, a determinação dos objetivos que deverão condicionar a elaboração dos Planos Regionais, a extensão e localização das áreas desapropriáveis e a estimativa das inversões necessárias e dos custos.

9. Nos termos do art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970, a elaboração do Plano Nacional da Reforma Agrária cabe ao Incra Sede, embora a autarquia tenha elaborado o documento pela última vez em 2003, todavia, sem a necessária delimitação das áreas prioritárias, como informado pelo gestor.

10. O Estatuto da Terra, no art. 35, combinado com o art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110/1970, atribuiu às superintendências do Incra a criação dos Planos Regionais de Reforma Agrária. Nos termos do Estatuto da Terra, esses planos antecederão, sempre, qualquer desapropriação por interesse social (art. 35, caput), além de preverem, entre outros, a fixação das prioridades regionais e a extensão e localização das áreas desapropriáveis (incisos III e IV do art. 35).

11. Somado a isso, tem-se a informação de que o último Plano Nacional de Reforma Agrária foi publicado em 2003. Como o Incra Sede não emitiu nenhuma versão atualizada do

documento nacional, as superintendências regionais da autarquia ficaram sem indicação dos objetivos que pautariam novos planos regionais.

12. De acordo com as informações fornecidas pela SR (13), em atendimento à SA 2018/006-06, observou-se que a unidade não possui Plano Regional de Reforma Agrária, nos termos do art. 35 da Lei nº 4.504/1964. Verificou-se ainda que no planejamento das ações de obtenção de terras tem levado em consideração as demandas apresentadas pelos movimentos sociais, em detrimento de planejamento da unidade.

O planejamento dos imóveis que serão vistoriados ao longo do ano tem sido definido com a participação dos movimentos sociais, dentre os quais se destacam: MST, FETAGRI, MTA, MLT, MTS, 13 de Outubro e COMISSÃO PASTORAL DA TERRA; além da forte demanda de associações de trabalhadores rurais.

13. Ainda em resposta à SA mencionada, foi relatado a existência de um documento relativo ao planejamento da Divisão de Obtenção de Terras da SR-13 para o ano de 2017 (0647165); entretanto em análise efetuada, foi identificado um orçamento em formato de planilha de custos, referente a algumas ações da Divisão de Obtenção de Terras - SR(13)T. Em que pese a UPC tratar de planejamento da SR(13)T, verifica-se tratar de instrumento diverso daquele exigido no Estatuto da Terra, mais precisamente no art. 35, da Lei nº 4.504/1964:

Art. 35. Os Planos Regionais de Reforma Agrária antecederão, sempre, qualquer desapropriação por interesse social, e serão elaborados pelas Delegacias Regionais do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRAR) Superintendências Regionais - SR(00) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), obedecidos os seguintes requisitos mínimos:

- I. delimitação da área de ação;
- II. determinação dos objetivos específicos da Reforma Agrária na região respectiva;
- III. fixação das prioridades regionais;
- IV. extensão e localização das áreas desapropriáveis;
- V. previsão das obras de melhoria;
- VI. estimativa das inversões necessárias e dos custos.

14. Dessa forma, infere-se que a SR tem atuado sem a existência de um Plano Regional de Reforma Agrária que fixasse as prioridades regionais e a extensão e localização das áreas desapropriáveis, portanto, em desconformidade com o art. 35 do Estatuto da Terra, combinado com o art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110/1970.

1.1.3. DIAGNÓSTICO REGIONAL DESATUALIZADO

15. A Portaria MDA nº 6, de 31 de janeiro de 2013, prevê, no art. 2º, a priorização de obtenção de terras para a reforma agrária e criação de novos projetos de assentamento a partir dos resultados de determinados indicadores, como densidade de população em situação de pobreza extrema no meio rural, disponibilidade de terras públicas não destinadas e demanda social fundamentada. Em consonância, o Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, aprovado pelo Incra por meio da Norma de Execução Incra/ST nº 52, de 25 de outubro de 2006, também estabelece parâmetros do Diagnóstico Regional a ser elaborado pelas superintendências regionais.

16. Ao final, a Instrução Normativa Incra nº 83, de 30 de julho de 2015, incumbe à Divisão de Obtenção de Terras de cada superintendência a definir, com base no Diagnóstico

Regional, as áreas de atuação para a obtenção de terras.

17. Acerca do assunto, para responder a 2018/006-06, a SR (13) apresentou o processo INCRA SEI 54240.001431/2012-31 que trata do Diagnóstico Regional da SR; entretanto analisando o documento observou-se que cobre o período de 2012 a 2015.

18. Cabe destacar que, conforme a introdução do Diagnóstico Regional 2012/2015:

Historicamente, a Superintendência Regional de Mato Grosso (SR-13/MT) programa quais imóveis serão vistoriados ao longo do ano com base na demanda dos movimentos sociais, [...].

19. Vale ressaltar que:

[...] em trabalho inédito, a SR-13/MT apresenta um planejamento para obtenção de imóveis rurais no Mato Grosso, tendo como parâmetros, inicialmente, por município, os seguintes indicadores principais: números de vagas nos projetos de assentamentos existentes, a relação área dos PA's / área do Município, a relação área de Terras da União / área do Município, o números de famílias acampadas, o IDH - índice de desenvolvimento humano, o índice de Gini e o PIB per capita.

Também foram considerados os seguintes indicadores complementares: Bioma, recursos naturais, terras indígenas, unidades de conservação, faixa de fronteira e preço de terras no Município (VTI médio/ha).

20. O chefe da Divisão de Obtenção, em entrevista à equipe de campo, afirma que as principais dificuldades relativas à elaboração do Diagnóstico Regional é a falta de pessoal.

A elaboração do diagnóstico regional as principais dificuldades é devido a pequena força de trabalho que a SR-13/T-1 tem contando com apenas 7 Peritos Federais Agrários para realizar vistorias de fiscalização e avaliação, analisar e participar de perícias judiciais, atualizar a PPR anualmente, avaliação e demarcação de territórios quilombolas, avaliação para doação e cessão de uso, e outras atribuições da SR-13/T-1.

21. O Diagnóstico Regional (DR) enviado pela SR elenca 60 municípios a título de exemplo para orientação do Superintendente Regional na eleição das áreas prioritárias. Segundo o documento, a escolha desses municípios deu-se da seguinte forma: (i) 10 municípios sem projetos de assentamentos; (ii) 30 municípios com os maiores números de famílias acampadas; e (iii) 20 municípios com as menores renda *per capita*.

22. Em resposta a Solicitação de Auditoria nº 2018/006-09, itens 1 e 3, a SR (13) enviou a planilha Excel⁴ relativas à processos administrativos de obtenção, em andamento, com informações das modalidades de desapropriação e compra direta.

23. Do arquivo mencionado e considerando-se somente informações relativas aos anos de 2014-2017⁵, em comparação com a versão do DR enviada, observou-se o que segue:

(i) municípios sem projetos de assentamentos (10 municípios elencados): somente 2 municípios foram contemplados em processos de compra direta, sendo 1

⁴ Arquivo: "Resposta_006-09_TOTAL_ATUALIZADO".

⁵ Intervalo temporal eleito pela equipe de auditoria para realizar as análises quanto ao Macroprocesso Obtenção, em virtude de somente uma obtenção ter sido concretizada em 2017.

processo administrativo por município. E, 4 municípios para processos de desapropriação, num total de 6 processos. Destaque-se que os municípios de Canarana e Itaúba foram contemplados pelas duas modalidades de obtenção;

(ii) municípios com maior número de famílias acampadas (30 municípios elencados): 7 municípios, num total de 22 processos administrativos, foram contemplados para compra direta. E, 12 municípios para desapropriação, num total de 22 processos, também. Destaque-se que os municípios de Rondonópolis, Cáceres, Guiratinga, Rosário Oeste e Nortelândia foram contemplados pelas duas modalidades de obtenção;

(iii) municípios com menor PIB *per capita* (20 municípios foram elencados): somente 1 município com 1 processo administrativo, para compra direta; e 5 municípios com 5 processos para desapropriação. Um município foi contemplado pelas duas modalidades de obtenção.

24. Observou-se ainda, a instabilidade das informações, pois em comparação do critério “ii” com o CadÚnico⁶, que houve uma significativa alteração entre os quantitativos de acampados entre os 6 primeiros, municípios elencados, com exceção do primeiro lugar, o município de Rondonópolis. Observa-se também, que dos 6 primeiros, somente 3 continuariam na lista do DR, sendo que 2 deles com ordem diferente.

Quadro 2 do Diagnóstico Regional SR (13) – MT (2012-2015)		CadÚnico (31/12/2017)	
Ordem	Município	Ordem	Município
1	Rondonópolis	1	Rondonópolis
2	Cáceres	7	Cáceres
3	Pedra Preta	68	Pedra Preta
4	São José dos 4 Marcos	53	São José dos 4 Marcos
5	Poxoréu	19	Poxoréu
6	Tangará da Serra	57	Tangará da Serra

25. Acrescenta-se o disposto no Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial: a efetividade e qualidade das ações governamentais e não-governamentais, sustentadas por uma adequada estratégia de atuação, passa obrigatoriamente por um bom diagnóstico para escolha das áreas prioritárias.

26. Em que pese tratar-se de tarefa “inérita”, o referido documento encontra-se defasado. Assim, as aquisições realizadas sem um diagnóstico regional atualizado comprometeram a eficiência e a transparência na execução da Ação de Obtenção de Terras, possibilitando desapropriações de áreas desnecessárias ou comprometidas com outras demandas sociais, prejudicando a efetivação da política de reforma agrária pretendida, bem como o controle social.

1.1.4. AUSÊNCIA DE ESTUDO DA CAPACIDADE DE GERAÇÃO DE RENDA (ECGR) REGIONALIZADO

27. A IN 81, de 21 de novembro de 2014, previa, no artigo 13, que deveria, como procedimento padrão, ser elaborado um Estudo de Capacidade de Renda de cada imóvel para, entre outros, identificar potencial de geração de renda e viabilidade econômica e definir capacidade de assentamento.

⁶ Acampados inscritos no CadÚnico – Dados anuais de 2014 a 2017. Fonte: CECAD, 21/3/2018. Em resposta ao item 17 da SA nº 2018/002-06. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras. Fonte: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-se-serve>, consultado em 07/6/2018.

28. A IN Incra 83/2015, que revogou a IN 81/2014, passou a exigir a elaboração de ECGR do imóvel somente nos casos em que o custo por família exceder o valor médio estabelecido na Planilha de Preços Referenciais elaborada pela superintendência, conforme detalhado no § 2º do art. 9º.

29. Por outro lado, a IN 83/2015, no § 2º do art. 3º, passou a prever a elaboração de ECGR regionalizado. Entretanto, a Superintendência Regional do Mato Grosso não elaborou um Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECGR) regionalizado. Nos termos da IN 83/2015, a ausência do estudo prejudica o desenvolvimento territorial, pois acarreta indefinição de parâmetros para subsidiar decisões administrativas relacionadas à obtenção de terras para a reforma agrária.

30. Em atendimento à SA 2018/006-06, A SR(13) apresenta uma cópia do Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECGR) regionalizado, que serve de instrumento para definir parâmetros e subsidiar decisões administrativas relacionadas às ações de obtenção de terras, conforme definido pela instrução Normativa nº 83, de 2015. Entretanto, em análise ao documento, percebe-se tratar de manual para elaboração de ECGR do imóvel, não atendendo ao disposto na instrução normativa supracitada.

O item 6 foi juntada cópia do Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECRG) regionalizado (0647203), que serve de instrumento para definir parâmetros e subsidiar decisões administrativas relacionadas às ações de obtenção de terras, conforme definido pelo § 2º da instrução Normativa nº 83, de 30 de julho de 2015. Conforme IN nº 83/15 em seu Art. 17. O Estudo da Capacidade de Geração de Renda — ECGR do imóvel, cabível na hipótese do § 2º do art. 9º, terá como parâmetros as atividades e rentabilidades tradicionais ou potenciais da agricultura familiar regional (...)

Conforme IN nº 83/15 em seu Art. 9º § 2º A elaboração do ECGR individualizado somente será exigida nos casos **em que o custo por família exceder o valor médio estabelecido na respectiva PPR — Planilha de Preços Referenciais de Terras.** (grifo no original)

31. Assim, após a verificação da documentação apresentada, chega-se à conclusão de que trata de mero manual para elaboração de ECGR do imóvel, não atendendo ao disposto no § 2º do art. 3º da IN 83/2015, que determina a elaboração do ECGR regionalizado.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

32. Por intermédio do Ofício nº 37088/2018/SR(13)/SR(13)MT/INCRA-INCRA, de 27 de agosto de 2018, a unidade apresentou a seguinte informação:

Em resposta item 1.1. 4 AUSÊNCIA DE ESTUDO DA CAPACIDADE DE GERAÇÃO DE RENDA (ECGR) REGIONALIZADO a SR-13/T elaborou o ECGR regional baseado em gado de leite e não um manual para elaboração de ECGR do imóvel.

Inclusive não existe manual ou mesmo normativa que especifique como dever ser elaborado tal Estudo. O que temos é conforme IN nº 83/15 em seu Art. 17. O Estudo da Capacidade de Geração de Renda — ECGR do imóvel, cabível na hipótese do § 2º do art. 9º, terá como parâmetros as atividades e rentabilidades tradicionais ou potenciais da agricultura familiar regional, e deverá:

- I - identificar o potencial de geração de renda e a viabilidade econômica, considerando as condições produtivas do solo, o acesso à água para consumo e produção e o mercado consumidor;
 - II - definir a capacidade de assentamento mais adequada para o futuro projeto;
 - III - conter o anteprojeto de organização espacial do assentamento que contemple a projeção das áreas produtivas, ambientais (Reserva Legal e Área de Preservação Permanente) e agrovilas;
 - IV - apresentar as políticas públicas disponíveis na região para o atendimento das necessidades do assentamento referentes a, no mínimo, acesso à moradia, água para consumo e produção, energia elétrica e vias de acesso e escoamento e outras;
 - V - apontar possíveis soluções técnicas e tecnológicas economicamente viáveis para superação da inexistência ou insuficiência de recursos hídricos.
- Assim o ECGR regional apresentado contempla todos os parâmetros apresentados no Art. 17 da IN nº 83/15.

ANÁLISE Ciset:

33. Em que pese a relevância da informação, esta não altera as análises e verificações expostas por esta Ciset, um ECGR regional, conforme o § 2º do art. 3º, requer uma análise regionalizada em potenciais diversos o qual seria ratificado pelo estudo do imóvel. Sendo que, o ECGR do imóvel, serviria para verificar se realmente o imóvel está economicamente viável para reforma agrária no sentido de garantir ao trabalhador rural um trabalho digno e obtenção de renda que lhe garanta o sustento e a permanência no local do assentamento.

1.1.5. NÃO FINALIZAÇÃO DO RELATÓRIO DE ANÁLISE DE MERCADO DE TERRAS (RAMT)

34. Nos termos do art. 3º da Norma de Execução Incra nº 112, de 12 de setembro de 2014, deve ser elaborado respectivamente em cada superintendência um Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT), que será analisado pela Câmara Técnica Regional (CT) e deve ser aprovado pelo Comitê de Decisão Regional (CDR). Como exposto no art. 6º da norma, o RAMT deve ser atualizado, preferencialmente, uma vez por ano ou em periodicidade menor, se forem identificadas alterações significativas no mercado de terras. Por outro lado, os §§ 1º e 3º do mesmo artigo permitem revalidação do RAMT por apenas mais um ano, desde que constatado por equipe técnica que não houve alterações significativas no mercado de terras.

35. De maneira geral, no RAMT há a delimitação da área de atuação da superintendência em zonas homogêneas de acordo com características semelhantes de municípios, de solo, de relevo e de produção agropecuária, entre outras. A partir dessas delimitações, para cada zona homogênea é elaborada uma planilha de preços referenciais, que indica preços médios, mínimos e máximos de acordo com as principais tipologias de uso (pecuárias, lavoura) e graus de aproveitamento.

36. De acordo com a introdução do Módulo V do Manual de Obtenção de Terras e Perícias, seção aprovada pela mencionada Norma de Execução nº 112/2014, é atribuição das Divisões de Obtenção das superintendências promover semestralmente a atualização das PPRs,

sendo competência das Câmaras Técnicas a elaboração e do Comitê de Decisão Regional a aprovação.

37. A SR(13), com a finalidade de atender à SA 2018/006-06, indicou um processo que trata da atualização do RAMT e da planilha referencial de preços de terras — INCRA/MT-2015, mas que ainda não finalizou os procedimentos, tendo em vista a necessidade de recursos, para realizar visitas às regiões, a fim de dar cabo a elaboração do novo RAMT. Entretanto a solicitação dos recursos já foi prevista no Planejamento da Divisão de Obtenção de Terras da SR-13 para o ano de 2017.

Para responder o item 1 - Apresentar o vigente Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT), com as respectivas Planilhas de Preços Referenciais (PPRs), foi relacionado a este o processo INCRA SEI 54240.001972/2015-11 que trata atualização da planilha referencial de preços de terras — INCRA/MT-2015, aprovado pelo CDR, quanto a sua atualização já foi pedido recurso para DTO-2 para que possamos realizar a visita as 12 microrregiões homogêneas de mercado de terras presentes no Estado de Mato Grosso. Tal orçamento pode ser visto no Planejamento da Divisão de Obtenção de Terras da SR-13 para o ano de 2.017 (0647165).

38. Diante do exposto pela unidade, o RAMT encontra-se desatualizado, portanto não atende nem à IN nº 83/2015 nem ao Manual de Obtenção de Terras e Perícias, seção aprovada pela mencionada Norma de Execução nº 112/2014. Cumpre ressaltar ainda, que de acordo com a legislação vigente a PPR compõe aquele documento, devendo ser construída conjuntamente.

1.1.6. EXISTÊNCIA DE CÂMARA TÉCNICA REGIONAL

39. De acordo com o art. 19 da IN nº 83/2015, a Câmara Técnica é o ambiente formal multidisciplinar de reuniões técnicas, com o objetivo de aprimoramento dos processos e métodos empregados na obtenção de terras. Entre as principais atribuições da câmara, em âmbito regional, estão a discussão técnica e metodológica dos procedimentos de obtenção, implantação e desenvolvimento de projetos de assentamento; difusão permanente de experiências técnicas; análise do RAMT e respectivas PPRs; participação na elaboração e atualização do diagnóstico regional; e proposição de alterações nos normativos vigente afetos à obtenção de imóveis.

40. Como exposto nos §§ 1º e 2º do mesmo art. 19, cabe às superintendências, por meio de portarias, instituir a Câmara Técnica Regional e manter seus membros atualizados.

41. A IN 83/2015, § 3º também do art. 19, prevê a possibilidade de que o Incra Sede, por meio de seu Diretor de Obtenção, crie uma Câmara Técnica Nacional formada pelos coordenadores das câmaras técnicas regionais e os chefes das superintendências para tratar de assuntos de relevância nacional. Entretanto, conforme informado pelo gestor, essa câmara ainda não foi instituída, uma vez que os assuntos de relevância nacional não a exigem.

42. Destaca-se a atualização da composição dos membros da Câmara Técnica Regional no âmbito da Superintendência Regional do Mato Grosso, por meio da PORTARIA Nº 61, DE 7 DE NOVEMBRO DE 2017 (Registro SEI (SR (13) – MT 0647257), em resposta ao item 12, da SA 2018/006-06, a qual, por atuação do grupo designado, avaliou e aprovou somente a Planilha de Preços Referenciais (PPRs), elaborada no exercício de 2015. Resta pendente, portanto, o mesmo procedimento em relação ao Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT), para que se dê cumprimento ao disposto no inciso III do art. 19 da IN 83/2015.

1.2. CONFORMIDADE DOCUMENTAL EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

43. Por intermédio da resposta ao item 7 da Solicitação de Auditoria nº 2018/006-06, verificou-se que a SR (13) possui 546 imóveis rurais em estoque, oriundos de diversas formas de obtenção e todos com projetos de assentamentos criados⁷.

44. Cumpre ressaltar que se consideraram como imóveis já obtidos aqueles desapropriados, comprados, com cessão de uso ou adjudicados com, pelo menos, imissão na posse ou registro em cartório em nome do Incra.

45. Conforme escopo, as análises consistiram na verificação da segurança, guarda e manutenção dos processos físicos dos imóveis obtidos, bem como na existência, nos processos analisados, das peças de asseguaração de propriedade dos imóveis ao Incra, essenciais para a realização do procedimento de criação de projetos de assentamento.

46. Tais processos guardam documentos relevantes acerca do processo de obtenção dos imóveis. Todavia, nos testes realizados verificou-se que, em todos os processos que compunham a amostra, o documento de emissão na posse e/ou o registro de cartório em nome do Incra, foi encontrado.

47. Formalmente, os processos foram analisados conforme os seguintes requisitos: i) condições de guarda, armazenamento e acesso; ii) grau de digitalização dos processos no Sistema SEI após sua implantação, ocorrida em 2 de outubro de 2017; iii) existência do documento de imissão na posse e/ou existência de registro cartorial, ambos em nome do INCRA; iv) termo de cessão de uso, se fosse o caso, e v) contrato de compra e venda, se fosse o caso.

48. Em trabalho de campo, foram analisados 3 (três) processos de obtenção de terras (54240.000967/2000-61, 54240.003877/2009-03 e 54240.002814/2003) nos quais constatou-se a existência dos documentos de imissão de posse e registro cartorial. Em que pese tal informação, a SR não atendeu ao item 7 da Solicitação de Auditoria nº 2018/006-09, no qual pediu-se para informar acerca de todos os autos processuais de terras já obtidas, se continham imissão na posse e/ou o registro cartorial, quando obtidas por desapropriação; e o registro cartorial, para as demais modalidades. Desta forma, a análise acerca da asseguaração da propriedade ficou prejudicada.

49. Quanto ao controle de estoque de bens imóveis, a SR (12), por meio da resposta da SA nº 2018/006-09, “o controle dos processos de desapropriação e de criação de assentamentos era feito antes da entrada do SEI pelo SISPROT controlando assim os seus trâmites e atualmente são digitalizados e inseridos no SEI”. Informou ainda que, “os processos de desapropriação que foram ajuizados ações ficam arquivados na Procuradoria Federal Especializada e os de criação de assentamentos ficam no Serviço de Implantação de Assentamentos – SR-13/T-2”.

50. No mesmo documento, a unidade informou que 3 servidores, um terceirizado e uma estagiária, além do Chefe da Divisão de Obtenção têm acesso ao arquivo dos processos de criação de assentamentos.

51. Acerca da digitalização dos processos, a SR (13), por meio da resposta da SA nº 2018/006-09, relatou que:

⁷ Em resposta ao item 5 da SA nº 2018/006-09, a unidade informou ter 618 processos de criação de assentamentos oriundos de diversas modalidades de obtenção.

Os processos de desapropriação arquivados na Procuradoria tem prazo de digitalização para 2.020, mas apesar que a mesma tem digitalizado alguns processos devido a demanda da justiça através do SAPIENS e depois inserindo os mesmos no SEI. E os de criação de assentamentos estão sendo digitalizados pelo Serviço de Implantação com prazo final de conclusão para 30/06/2018. De criação são 618 processos e já foram digitalizados 10. E de desapropriação em andamento já foram digitalizados 20.

52. A equipe que realizou os trabalhos de campo constatou, após a visita ao acervo e a realização do registro fotográfico, que os processos são armazenados na sala de arquivo da procuradoria especializada. A maioria dos arquivos está armazenada em caixas e dispostos em prateleiras, porém uma pequena parte se encontra no chão da sala sem qualquer proteção aparente. Verificou também, que os processos sofrem ação do tempo. Em resposta consignada pela unidade, foi informado que nenhuma medida de conservação é tomada, todavia, segundo a unidade, a digitalização deve assegurar a preservação da informação.

53. Como resultado, constatou-se pela necessidade de realização de procedimentos para registro cartorial dos imóveis em nome do Incra, de inventário entre os processos registrados no SISPROT e os documentos físicos; implementação conferência dos procedimentos de digitalização dos processos no SEI de forma a garantir que todos os documentos asseguradores de propriedade e identificação do imóvel compoñham os arquivos digitais.

1.3. REGISTRO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA E CONFORMIDADE CONTÁBIL

54. Sobre o assunto, cabe ressaltar que no julgamento⁸ das contas do exercício de 2013, já fora constatado pelo Tribunal de Contas da União que a Superintendência não demonstrou o devido registro da totalidade de seus imóveis desapropriados para fins de reforma agrária em contas contábeis específicas do ativo, descumprindo uma decisão já assentada em 2004. Ficou determinado à Superintendência que informasse nos seguintes relatórios de gestão a situação dos registros contábeis dos “Bens Imóveis Para Fins de Reforma Agrária”, evidenciando a quantidade de registros já executados e o quantitativo remanescente.

55. Por fim, conforme consta do parecer prévio sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício financeiro de 2016, o TCU também recomendou ao Incra, em junho de 2017, realizar a contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária, nos termos do disposto no item 5.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

1.3.1. SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO

56. Em decorrência do processo de avaliação da Prestação de Contas do Presidente da República, concernente ao exercício de 2016, o Tribunal de Contas da União, por intermédio do Acórdão TCU nº 1320/2017-Plenário, foram identificadas fragilidades nos valores contabilizados no INCRA a título de Ativo Imobilizado, especificamente no grupo de contas que registram os imóveis destinados à reforma agrária, impactando, em consequência, o Balanço Geral da União, ocasião em que aquela Corte de Contas emitiu a seguinte recomendação:

3.1.17 Ao Incra, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União e a Secretaria do Tesouro Nacional, que avalie a forma adequada para estabelecer o

⁸ Acórdão 1.881/2017 – 1ª Câmara.

valor patrimonial e realizar a contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária, nos termos do disposto no item 5.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (item 5.3.1, vii).

57. Observa-se que, no âmbito daquela Autarquia, os registros contábeis do ativo imobilizado estão pulverizados em todas as Superintendências, que manterão registros dos imóveis obtidos com vistas à reforma agrária, até que haja a respectiva titulação, ocasião em que as frações terão a propriedade definitiva transferida aos titulados.

58. Com base na análise dos demonstrativos contábeis da Superintendência do Estado do Mato Grosso, verificou-se que em 31 de dezembro de 2017, as contas contábeis que registram os imóveis destinados à reforma agrária apresentavam um saldo de R\$ 9.634.161.355,07, conforme discriminado:

Tabela 5 – Contas contábeis representativas dos bens imóveis

Conta Contábil	Descrição Conta	2015	2016	2017
123210421	Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	171.158.080,05	265.770.869,06	267.762.945,06
123210424	Imóveis registrados destinados à reforma agrária	61.165.194,88	61.165.194,88	11.007.677,05
123210103	Terrenos e Glebas - Spiunet	0,00	1.129.326.217,93	8.876.331.832,54
123210109	Fazendas, parques e reservas - Spiunet	0,00	0,00	479.058.900,42
Total Geral		232.323.274,93	1.456.262.281,87	9.634.161.355,07

Fonte: SIAFI – dez/2017

59. Na primeira situação (conta 123210421) destina-se ao registro dos imóveis que ainda está em curso o processo de desapropriação na justiça federal, representado pela aquisição de terra nua, realizado por intermédio de Títulos da Dívida Agrária – TDA, cuja operacionalização é centralizada na Divisão Executiva de Finanças – DAF – SEDE-DF (UG 373083/37201) e posteriormente descentralizado para as respectivas Superintendências. Registram-se, também, na referida conta, as benfeitorias das propriedades adquiridas, cuja execução compete a cada Superintendência. Em ambos os casos, referem-se a imóveis ainda sem registro em cartório.

60. Além disso, a conta 123210424 - Imóveis registrados destinados à reforma agrária, registra aqueles bens em que o registro do imóvel rural já foi realizado em cartório, em nome do Incra, inexistindo pendência judicial sobre o valor do imóvel desapropriado.

61. Também compõe o patrimônio imobiliário da Superintendência os imóveis registrados nas contas 123210103 – Terrenos e Glebas e 123210109 - Fazendas, Parques e Reservas, cujos saldos são oriundos do registro dos imóveis cadastrados no Sistema de Gestão dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet. Em decorrência da avaliação dos dados inseridos pela Superintendência no referido Sistema, foram identificados os seguintes quantitativos de imóveis cadastrados:

Tabela 6 – detalhamento do saldo da Conta 123210103 – Terrenos e glebas – SPIUnet

2015		2016		2017	
Qtde	Valor	Qtde	Valor	Qtde	Valor
0	0,00	77	1.129.326.217,93	105	9.355.390.732,96

Fonte: SIAFI

62. Cumpre registrar que, mediante as disposições contidas na Portaria Conjunta STN-SPU nº 703, de 10 de dezembro de 2014, para fins contábeis, os bens imóveis da União, das autarquias e das fundações públicas federais devem ser mensurados e lançados nos sistemas corporativos da SPU, no caso específico, o SPIUnet.

63. Assim, com vistas a avaliar as ações adotadas no âmbito da Superintendência visando à regularização de tais registros contábeis de forma a refletir na sua completude o universo de imóveis adquiridos pelo INCRA destinados à reforma agrária, bem como a atualização de seus valores, foram promovidos testes, entrevistas e levantamento de informações nos sistemas SIAFI e SPIUnet, ocasião em que foi verificado que foi promovido, no âmbito da Unidade, procedimento de inclusão de 28 (vinte e oito) imóveis no SPIUnet durante o exercício de 2017.

64. Além disso, a evolução dos saldos da conta 123210109 - Fazendas, Parques e Reservas - SPIUnet entre os exercícios de 2015 a 2017, sem a necessária redução dos saldos da conta 123210421 - Imóveis a registrar destinados à reforma agrária, combinado com a inexistência de procedimentos de conciliações com dados obtidos a partir de mecanismos de gerenciamento dos valores do patrimônio, pode ter por consequência a manutenção de saldos em duplicidade nas contas patrimoniais, conforme prescreve a Macrofunção 020344 – Bens Imóveis do Manual Siafi.

65. Constata-se, ainda, que inexistem informações conclusivas acerca do universo de imóveis que constituem o acervo patrimonial daquela Superintendência, bem como não existem controles internos administrativos e gerenciais que permitam o gerenciamento dos imóveis destinados à reforma agrária, que poderiam subsidiar o acompanhamento e conciliação dos registros contábeis, procedimentos não realizados pela Unidade, razão pela qual a fidedignidade dos valores não pôde ser confirmada.

66. Constata-se, também, que durante o exercício de 2017 não foram adotadas medidas suficientes no âmbito da Superintendência que permitissem a realização de registros contábeis que promovessem os ajustes recomendados pela Corte de Contas.

67. Por intermédio do Memorando nº 14117/2018/DA/SEDE/INCRA, da Diretoria de Administração do Instituto, foi apresentado à Superintendência o Plano de Atividades – Registro de Imóveis no SPIUnet, contendo a Nota Técnica nº 492/2018/DAC-3/DAC/DA/SEDE/INCRA, emitida pelas Diretorias de Obtenção e de Gestão Administrativa em 2/4/2018, que trata, dentre outros, da documentação para registro contábil dos imóveis destinados à reforma agrária. Tal documento, entretanto, não detalha ou define procedimentos que devem ser adotados em cada divisão daquela Unidade para a solução definitiva dos registros de bens imóveis.

1.3.2. IMPOSSIBILIDADE DE AVALIAÇÃO DA FIDEDIGNIDADE DE REGISTROS JÁ EXISTENTES NO SIAFI E IDENTIFICAÇÃO DE NOVOS REGISTROS EM CONTA GENÉRICA

68. Da análise promovida na composição dos saldos da referida conta, observa-se que em 2017, de um montante total de R\$ 267.762.945,06, a totalidade dos registros foram realizados de forma genérica, não permitindo a identificação dos imóveis adquiridos, conforme a seguir demonstrado.

69. Observa-se também, a partir da análise da evolução dos saldos, que não foram adotadas medidas corretivas no período de 2016 a 2017.

Tabela 7 – Detalhamento do saldo da Conta 123210421 - Imóveis a registrar destinados à Reforma Agrária

Conta Corrente	Inscrição Genérica	2017	2016
----------------	--------------------	------	------

999	Código Inválido	171.917.269,02	171.917.269,02
IMRA99999	Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	95.845.676,04	93.853.600,04
Total Geral		267.762.945,06	265.770.869,06

Fonte: SIAFI – dez/2017

1.3.3. FALTA DE REGISTRO DE RESTRIÇÃO NA CONFORMIDADE CONTÁBIL EM DECORRÊNCIA DA SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO

70. Não obstante os registros contábeis não refletirem com fidedignidade o patrimônio imobiliário da Superintendência, a Conformidade Contábil do exercício de 2017 foi registrada sem a indicação da necessária restrição que indicassem tal inconsistência.

71. Instada a se manifestar, a Unidade não apresentou informações acerca do assunto.

1.4. CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

72. A avaliação foi realizada com base na metodologia Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada, do Committee of Sponsoring Organizations – COSO. Foram avaliados os seguintes componentes do COSO: ambiente de controle; avaliação de riscos; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento, no que coube relativo ao processo de obtenção de terras para reforma agrária.

73. A análise permeou a atuação da Divisão de Obtenção de Terras (DT), da Divisão de Administração (DA) e do setor responsável pela realização dos procedimentos contábeis, sob a responsabilidade da DA.

1.4.1. AUSÊNCIA DE CAPACITAÇÕES E ESTUDO SOBRE QUANTITATIVO ADEQUADO DE SERVIDORES

74. Quanto ao ambiente de controle, a análise baseou-se no quantitativo, capacidade e qualificação dos servidores envolvidos na realização das atividades e procedimentos estabelecidos para o processo de obtenção de terras.

75. Na Superintendência do Estado do Mato Grosso - SR (13), a Divisão de Obtenção de Terras reportou que dispõe de força de trabalho reduzida, contando apenas com 7 Peritos Federais Agrários para realizar vistorias de fiscalização e avaliação. Destacou ainda, que apenas o Chefe da Divisão de Obtenção participou de capacitação no exercício de 2017.

76. Em que pese dispor de 35 servidores lotados sob sua responsabilidade, a Divisão de Administração reportou que a força de trabalho é deficiente quantitativamente comparando com a demanda de trabalho disponível. Em resposta a SA nº 2018/006-11, informou ainda que conta apenas com uma servidora para todo o exercício da atividade contábil da SR (13), não tendo mencionado a quantidade de servidores que atuam na área de Patrimônio. Foi enfatizado também, que as duas áreas foram capacitadas para proceder o cadastramento no SPIUnet em junho de 2017. Entretanto, em consulta ao Relatório de Gestão de 2017, verificou-se que a SR informou contar com 9 servidores no Serviço de Contabilidade.

77. Desta forma, verifica-se a insuficiência de treinamentos, tanto acerca de obtenção de terras e suas nuances quanto sobre os sistemas corporativos necessários para o registro e controle dos imóveis obtidos para o Programa Nacional de Reforma Agrária, os quais devem ser ofertados para os servidores de todas as Divisões da Instituição com o intuito de se identificar

quais os aspectos e informações são relevantes para a gestão do macroprocesso de obtenção de imóveis para reforma agrária e respectivo gerenciamento de estoque, bem como estabelecer e homogeneizar procedimentos intra e inter áreas. E ainda, a necessidade de realização de estudo sobre o quantitativo adequado de servidores.

1.4.2. FRAGILIDADES NO CONTROLE DE IMÓVEIS DESTINADOS A REFORMA AGRÁRIA

78. Como apresentado anteriormente, durante o exercício de 2017, em que pese os alertas recebidos por meio de relatórios dos órgãos de controle, não foram adotadas no âmbito da Superintendência medidas mitigadoras com vistas à identificação dos imóveis rurais destinados à reforma agrária, bem como o seu consequente registro contábil em valores atualizados, procedimentos esses que permitiriam refletir, nos demonstrativos contábeis, o real patrimonial sob a responsabilidade daquela Unidade.

79. Nesse sentido, a inexistência de ferramentas institucionais de controles internos administrativos que permitam a gestão, gerenciamento e monitoramento do macroprocesso de obtenção de bens imóveis destinados à reforma agrária expõem os processos operacionais a uma sobrecarga de esforços para constituir controles paralelos ineficientes, bem como fragiliza a tomada de decisões por inexistirem informações gerenciais tempestivas e confiáveis, situações essas que podem acarretar em riscos ao gerenciamento da política pública, e, em última instância, comprometendo sua efetividade.

80. O conhecimento do patrimônio agrário (estoque de terras) é uma das condições *sine qua non* para a concretização do Programa Nacional de Reforma Agrária.

81. O estoque de terras, deve ser a base para o planejamento, articulação e implementação de outras ações relevantes e consequências para a concretização do programa, fato que vem sendo apontado desde o Acórdão 557/204 – Plenário, reiterado pelo Acórdão 578/2010 – Plenário (TC 020.036/2007-8) e materializado no Parecer Prévio das Contas do exercício 2016, conforme já mencionado.

82. Como relatado, a SR informou que o controle de estoque dos imóveis está sendo realizado em conformidade com o Acórdão/TCU/nº 557/04 e que possui 546 imóveis rurais em estoque, destinados à reforma agrária. Do site do Incra⁹, extraiu-se planilha que traz informações sobre assentamentos no Brasil.

83. Em análise ao documento, verificou-se que, no estado do Mato Grosso, entre os anos de 1979 até 31/12/2017, foram criados 549 assentamentos distribuídos por 120 municípios, com capacidade para 100.244 famílias, sendo que 82.424 famílias foram assentadas, restando assim 17.820 imóveis disponíveis. Por outro lado, o CadÚnico apresenta uma relação de 21.171 acampados naquele estado. Desses, 10.337 registros foram atualizados em 2017, sendo que 9 registros dos municípios de Rondonópolis (2 registros); Rosário Oeste (3 registros); Campinápolis (2 registros) e Barra do Garças (2 registros), foram cadastrados em 2001.

84. Um planejamento regional - bem elaborado composto por estratégias de ação que minimizem custos e focadas na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável - corroborado por um diagnóstico consistente que leve em consideração entre outros fatores, a demanda real identificada por acampamentos ou cadastros como o CadÚnico, a existência ou não de vagas em

⁹ Dados retirados da Planilha Extraída [Relatorio_Assentamentos_Geral_BRASIL - SITE INCRA.xls] do sítio eletrônico do Incra [<http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>], consultado em 1º/3/2018. Arquivo Atualizado em 31/12/2017.

projetos de assentamentos já criados, tende a minimizar riscos e trazer maior efetividade para o programa e política de reforma agrária.

85. O PRRA é um importante instrumento de planejamento e transparência que demonstra as prioridades da Superintendência, a partir de critérios técnicos, na condução da política de reforma agrária na sua área de atuação. A ausência desse importante instrumento dificulta a atuação dos órgãos de controle e fragiliza o controle social no que se refere à seleção das áreas prioritárias adquiridas.

1.4.3. MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DOS SISTEMAS DE CONTROLE.

86. Neste item avaliou-se a existência de fluxos e orientações repassadas para as atividades de registro, monitoramento e acompanhamento de bens imóveis para a reforma agrária, de forma a facilitar a conciliação das ações com as normas e regras vigentes.

87. Constatou-se a existência de um arcabouço legal que subsidia as ações do programa de reforma agrária, e especificamente para as ações de obtenção de terras o Incra atualmente utiliza a Instrução Normativa nº 83/2015 - que estabelece as diretrizes básicas para as ações de obtenção de imóveis rurais para fins de assentamento de trabalhadores rurais, na qual apresenta em seu Anexo I, *check list* de documentos que deverão compor a instrução processual de cada obtenção pretendida. Todavia, a norma mencionada finaliza suas orientações até o procedimento de elaboração do decreto de desapropriação. Item que compõe, obrigatoriamente, a modalidade de obtenção usualmente adotada pela Instituição.

88. A IN nº 83/2015 não aborda os procedimentos relativos às rotinas orçamentárias, financeiras e contábeis, tampouco explicita os procedimentos e registros necessários e obrigatórios altamente relevantes para controle do estoque de imóveis adquiridos e geridos, nos sistemas corporativos da Administração Pública Federal: Siafi e SPIUnet. Também não há norma auxiliar ou acessória descrevendo tais procedimentos.

89. Em que pese o Incra-Sede dispor de fluxos operacionais, estes referem-se somente ao conteúdo abordado pela Instrução Normativa em comento, não sendo aprofundados, utilizados e internamente divulgados pela Superintendência Regional do Estado do Mato Grosso, conforme relatado na resposta da SA nº 2018/006-11.

90. Ainda quanto à atividade de controle, os seguintes sistemas informacionais foram analisados e quando possível, testados: Sistema de Informações de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária (Sipra); SISOTE e SPIUnet. Das análises obteve-se o que segue:

1.4.3.1. SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA (SIPRA)

91. De acordo com o Relatório Ciset/SG/PR nº 2017/0029, produzido no âmbito dos AAC 2016, o Sipra é um sistema subdividido nos seguintes módulos: informações do sistema, candidato, projeto, beneficiário, titulação, crédito, regularização fundiária e quilombola. Tais módulos encontram-se sob a responsabilidade de distintas diretorias, conforme apresentado a seguir:

Quadro2 – Diretorias responsáveis pelos módulos do Sipra

Diretoria	Módulos compartilhados
Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento – DT	Candidato, projeto e beneficiário

92. A SR (13) informou que, apesar de existirem vários servidores terceirizados detentores de senha do Sipra, não é concedida a de nível mais alto, identificada com o perfil de “Gestor”. Cabe destacar ainda que, mesmo não disponibilizando a relação dos usuários cadastrados no Sipra, a Superintendência afirma que existe senha ativa para servidora falecida e que foi encaminhado memorando à Sede solicitando seu cancelamento. O controle do nível de acesso e aos usuários do sistema é relevante em virtude de que testes mostraram que é possível a alteração de informações estratégicas sobre o bem imóvel, como por exemplo, o número de registro notarial, área e processo de obtenção.

93. Registre-se que no relatório supramencionado, concluiu-se que o sistema é uma “ferramenta que não confere segurança às informações registradas” recomendando à Sede que realizasse o aprimoramento do sistema.

94. Quanto à ocorrência de evolução tecnológica no SIPRA, a SR (13) informou, por meio da resposta da SA nº 2018/006-06, que ocorreu uma evolução no módulo Candidato do Sipra, com algumas ferramentas novas. Porém, no módulo Assentamento no qual são registrados os assentamentos criados e reconhecidos pelo Incra continua o mesmo. Desta forma, verifica-se que os aspectos de resguardo e segurança de informações essenciais, inerentes ao Programa Nacional de Reforma Agrária e seus macroprocessos, ainda continuam pendentes.

1.4.3.2. SISTEMA DE GESTÃO DOS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL DA UNIÃO (SPIUNET)

95. Constatou-se que o processo do “kit documental” está sendo organizado por servidores da Divisão de Obtenção de Terras e encaminhado para o Setor de Patrimônio da Divisão de Administração para o cadastro no SPIUnet. Conforme afirmado pelo Chefe da Divisão de Obtenção na entrevista realizada em trabalho de campo, a SR (13) contava com 105 imóveis inscritos no SPIUnet.

96. Acerca da relação com a Secretaria de Patrimônio da União, a unidade reportou o que segue:

“devido estarmos localizados na Amazônia Legal o órgão responsável pela gestão das áreas rurais arrecadadas pela União Federal é o Terra Legal – Amazônia Legal – SERFAL, aqui no estado de Mato Grosso representado pela SRFA – 03, onde temos uma forte parceria para destinação de terras públicas da União para o Plano Nacional da Reforma Agrária. Desde 2014, recebemos 4 imóveis da União Federal para criação dos seguintes assentamentos: PA Rio Verde (Nova Mutum), PA Santa Aurelia (Indiavaí), PDS Tabapuã (Novo Mundo) e PDS Nova Conquista II (Novo Mundo). E atualmente, tramita mais 3 processos de obtenção de Terras.

1.4.3.3. SISTEMA DE OBTENÇÃO DE TERRAS (SISOTE)

97. A SR (13) não respondeu a SA nº 2018/006-10 mencionando se tem acesso ao sistema de gerenciamento e tratamento das informações sobre os processos de obtenção do Incra. Na realidade, refere-se a um banco de dados desenvolvido e mantido, desde 1998, por um servidor lotado na Sede.

1.4.3.4. OUTROS SISTEMAS

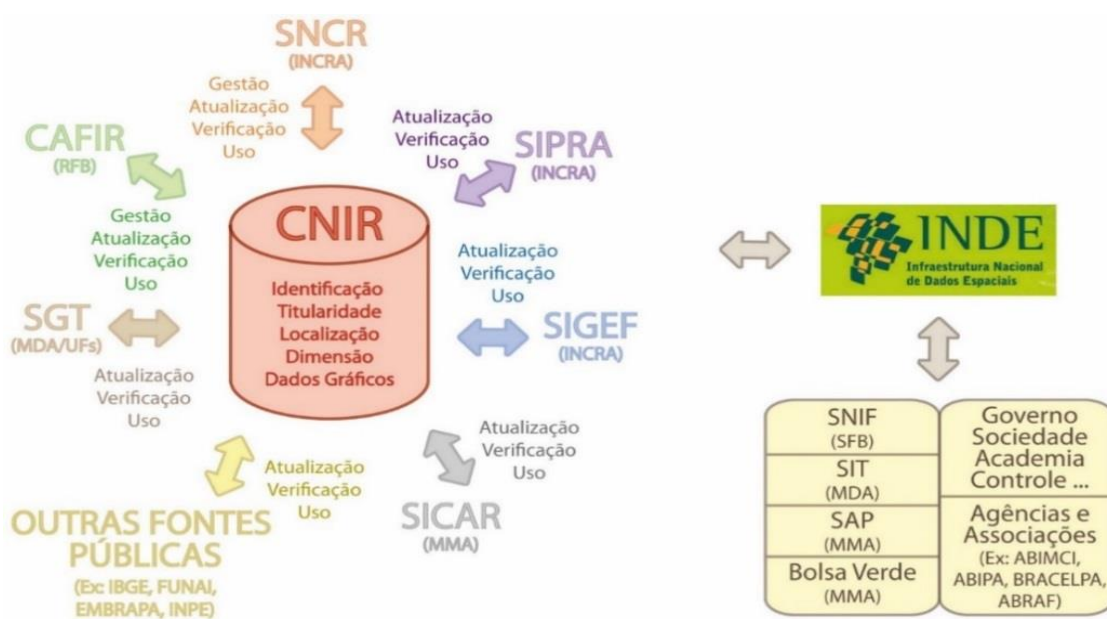
98. Além desses, verificou-se a existência de outros sistemas que direta ou indiretamente participam, contribuem ou impactam em o processo de obtenção de terras para reforma agrária, quais sejam: Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR), Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) e Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR).

99. No Acórdão TCU nº 1942/2015 – Plenário, a Corte de Contas no item denominado “A integração e consolidação dos diversos sistemas de gerenciamento e controle de informações sobre o território, o solo e a água irá facilitar o uso das informações” afirma que, em que pese a existência de diversos sistemas relativos à governança de solos, não há integração de informações entre eles, finalizando a análise de onze sistemas e a indicação de uma situação ideal da integração desses, *in verbis*:

118. Destaca-se que a Lei 10.267/2001 criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), que compreenderia a base de dados das diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro e que seria gerenciada conjuntamente pelo Incra e pela Secretaria da Receita Federal. Contudo, até o momento, a implementação do CNIR ainda não se efetivou.

119. Embora a legislação decida que o Incra e a Secretaria da Receita Federal são os gestores do sistema CNIR, o Decreto 4.449/2002, que regulamenta a Lei 10.267/2001, determina que “além do Incra e da Secretaria da Receita Federal, todos os demais órgãos da Administração Pública Federal serão obrigatoriamente produtores, alimentadores e usuários da base de informações do CNIR”. Dessa forma, os demais órgãos que possuem informações cadastrais também deveriam ajustar suas bases para fornecer informações ao CNIR. Todavia, não se verificou contribuição ou participação dos demais órgãos da administração federal na elaboração do CNIR, que contará apenas com dados do SNCR e do Cafir no primeiro momento.

120. Por sua vez, o Decreto 6.666/2008 instituiu, no âmbito do poder executivo federal, o sistema de Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) com o objetivo de integrar e padronizar os dados espaciais produzidos por diferentes instituições federais. A INDE tem a ambição de abarcar todos os sistemas que tenham informações geoespaciais, incluindo-se os sistemas de informação rural, para evitar sobreposições e desperdício de recursos. Contudo, a integração e compartilhamento de dados espaciais por parte dos órgãos e entidades da administração federal na INDE ainda é incipiente.



100. O Tribunal aponta ainda que os seguintes resultados podem ocorrer, como falta da integração dos sistemas:

[...] o aumento do tempo dos processos em decorrência de limitações de informações integradas; a elevação de custos e o aumento do risco de exposição a erros em decorrência do trabalho humano na redigitação de dados de uma base de dados para outra base ou sistema; a lentidão da instituição em identificar e tratar eventos possíveis de serem percebidos pela comunicação de ocorrências registradas em outros sistemas de informação; e a inconsistência das informações geradas a partir dos diversos bancos de dados federais. Ademais, pode gerar insegurança jurídica decorrente da dificuldade do Poder Público em localizar áreas particulares, áreas ocupadas irregularmente e terras públicas.

101. Posto isso, conclui-se pela fragilidade e insegurança das informações, bem como pela necessidade de desenvolvimento de um sistema único que permita a integração, o gerenciamento e controle das informações relativas aos bens imóveis obtidos pela UPC. Da mesma forma, carece de maior rigidez e controle dos usuários e respectivos níveis de acesso aos sistemas utilizados.

1.4.4. NÃO PUBLICAÇÃO DE PEÇAS CONSTANTES DO PROCEDIMENTO DE OBTENÇÃO

102. Primeiramente, entende-se que a responsabilidade na gestão da política de reforma agrária pressupõe uma ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem conflitos de interesse capazes de afetar a sua efetividade e o atendimento do seu público alvo, em consonância, principalmente, com as diretrizes preconizadas pela Lei Complementar nº 101/2000 e pela Lei nº 12.527/2011.

103. Assim, este item foi avaliado no sentido de perceber a disponibilidade para a sociedade, de informações relativas ao processo de obtenção que são de interesse público e que possibilitariam maior competitividade e interatividade social no processo.

104. Verificou-se que o Relatório de Análise de Mercados de Terras (RAMT) e as Planilhas de Preços Referenciais (PPR) não estão vigentes, datando de 2015, conforme descrito na resposta da SA nº 2018/006-06. Por meio de entrevista realizada no trabalho de campo, a SR (13) sustenta que a pouca força de trabalho e a falta de recursos específicos são dificuldades para elaboração e atualização do RAMT.

105. Por intermédio de testes realizados em trabalho de campo foi verificado que nenhum dos Laudos de Vistoria e Avaliação (LVA) da SR (13) foram publicados em desacordo ao preceituado nos artigos 14 e 18 da IN nº 83/2015. Tal constatação caracteriza-se como fragilidade no quesito transparência e acesso social, por parte da Superintendência em análise.

106. Cumpre destacar ainda que, de acordo com o Diagnóstico Regional (2012-2015) apresentado pela SR, a previsão era de realização de 20 vistorias/ano. Salienta-se ainda que, consta no Relatório de Gestão do exercício de 2017, a informação de que foram realizadas 31 vistorias em 23 municípios, para obtenção de terras onerosas (desapropriação e aquisição).

107. Ademais, é importante mencionar a ausência de Plano Regional de Reforma Agrária – PRRA na SR (13), o qual deve conter diagnóstico com a definição das áreas prioritárias eleitas pela UPC para o implemento de ações fundiárias visando a obtenção de terras para o

assentamento de trabalhadores rurais ou regularização fundiária. Em resposta a SA nº 2018/006-06, foi informado que a SR elaborou o Planejamento da Divisão de Obtenção de Terras para o ano de 2017, contendo as áreas para vistorias onerosas e não onerosas (terras públicas). De acordo com a SR (13), o planejamento dos imóveis que serão vistoriados ao longo do ano tem sido definido com a participação dos movimentos sociais além da forte demanda de trabalhadores rurais.

108. Por meio da resposta da Solicitação de Auditoria 2018/006-06, a SR (13) disponibilizou o processo INCRA SEI nº 54240.001431/2012-31 referente ao Diagnóstico Regional 2012/2015, atualizado em agosto de 2013. Porém, não consta no processo nenhuma manifestação do Comitê de Decisão Regional (CDR) bem como da Câmara Técnica (CT) quanto as alterações sugeridas na atualização do Diagnóstico Regional.

1.4.5. INEXISTÊNCIA DE MONITORAMENTO DAS ROTINAS E ATIVIDADES DE CONTROLE VOLTADAS PARA A GESTÃO DO PROCESSO DE OBTENÇÃO DE TERRAS

109. Diante dos fatos expostos, verificou-se a inexistência de ferramentas e procedimentos destinados ao monitoramento contínuo e perene das ações cujas competências pertencem às divisões de obtenção, de administração e desenvolvimento da Superintendência Regional de forma a assegurar a efetividade, não só da Política, mas também, do Plano Nacional de Reforma Agrária em âmbito regional.

2. REGULARIDADE DOS ATOS DE GESTÃO

110. Os exames de regularidade dos atos tiveram como escopo a economicidade e a legalidade, buscando-se avaliar a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução das atividades, sem comprometimento dos padrões de qualidade, além da aderência a critérios formais tais como leis, regulamentos e jurisprudência aplicáveis.

2.1. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

111. Conforme disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, os controles internos da gestão são um conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados: a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; b) cumprimento das obrigações de accountability; c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos.

112. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica.

113. As atividades de controles internos podem ser materiais e formais, como políticas,

procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas.

114. Essas atividades podem ser preventivas (reduzem a ocorrência de eventos de risco) ou detectivas (possibilitam a identificação da ocorrência dos eventos de risco), implementadas de forma manual ou automatizada.

115. São exemplos de atividades de controles internos: a) procedimentos de autorização e aprovação; b) segregação de funções (autorização, execução, registro, controle); c) controles de acesso a recursos e registros; d) verificações; e) conciliações; f) avaliação de desempenho operacional; g) avaliação das operações, dos processos e das atividades; e h) supervisão.

116. Vale ressaltar que no artigo 12 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, a responsabilidade por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos da gestão é da alta administração da organização, sem prejuízo das responsabilidades dos gestores dos processos organizacionais e de programas de governos nos seus respectivos âmbitos de atuação.

117. Cabe aos demais funcionários e servidores a responsabilidade pela operacionalização dos controles internos da gestão e pela identificação e comunicação de deficiências às instâncias superiores.

118. Deste modo, os exames de auditoria buscaram avaliar a existência de segregação de funções na gestão administrativa e procedimentos de avaliação e verificação das operações, constatando-se as seguintes situações: Ausência de segregação de funções, e ausência de conformidade de registro de gestão.

2.1.1. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

119. Ao promover avaliação dos documentos inseridos no Siafi, constatou-se que o contador responsável pela Superintendência, promoveu, no exercício de 2017, o registro de fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, conforme se observa na tabela a seguir, contrariando o princípio da segregação de funções, bem como a regulamentação das funções inerentes às Unidades Setoriais Contábeis, comprometendo desta forma, a independência no registro da Conformidade Contábil:

Tabela 8: Documentos emitidos pelo Contador

Tipo de Documento	Quantidade
Nota de lançamento sistema	110
Nota de lançamento	2
Total	112

Fonte: SIAFI – mar/2018

120. Sobre o assunto, ao avaliar as atribuições regimentais das unidades integrantes do processo de gestão de bens imóveis destinados à reforma agrária, prevista no Regimento Interno do INCRA, instituído pela Portaria Nº 49, de 31 de janeiro de 2017, observou-se o estabelecimento de competências vinculadas à área contábil, nos seguintes termos:

Art. 44. À Divisão de Análise Contábil (DAC-1) compete:

I - executar os lançamentos dos fatos contábeis, dos ajustes das contas da entidade em consonância com o Plano de Contas da União e dos registros de inscrições em dívida ativa identificada pelos demais órgãos do INCRA;

(...)

Art. 113. Às Divisões de Administração - SR(00)A compete coordenar e supervisionar a execução das seguintes atividades, dentre outras:

II - De Contabilidade:

a) executar os lançamentos dos fatos contábeis, dos ajustes das contas da Unidade Gestora em consonância com o plano de contas da União;

121. Ocorre que, ao se avaliar as competências das unidades setoriais do Sistema de Contabilidade Federal, instituída pelo Decreto nº 6976, de 7 de outubro de 2009, observa-se o seguinte:

Art. 8º Compete aos órgãos setoriais do Sistema de Contabilidade Federal:

I - prestar assistência, orientação e apoio técnicos aos ordenadores de despesa e responsáveis por bens, direitos e obrigações da União ou pelos quais responda;

(...)

V - realizar a conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial praticados pelos ordenadores de despesa e responsáveis por bens públicos, à vista dos princípios e normas contábeis aplicadas ao setor público, da tabela de eventos, do plano de contas aplicado ao setor público e da conformidade dos registros de gestão da unidade gestora;

VII - efetuar, nas unidades jurisdicionadas, quando necessário, registros contábeis;

122. Além disso, a Macrofunção SIAFI nº 02.03.14 – Conformidade de Registro de Gestão – no item 3.9.1 assim dispõe:

3.9.1 - Deve-se manter a separação das atribuições preservando em figuras distintas o responsável pela emissão dos documentos, o responsável pela Conformidade de Gestão e o contador responsável pela Conformidade Contábil, ou seja, o servidor que realize a função de emitir documentos não deve ser o mesmo responsável pelo registro da Conformidade de Registro de Gestão, nem tão pouco ser aquele responsável pelo registro da Conformidade Contábil.

123. Por fim, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, relaciona a segregação de funções como sendo uma das atividades de controles internos para redução de riscos e alcance dos objetivos da unidade.

124. Ao avaliar as redações supracitadas, combinado com o princípio de controle interno da segregação de funções, observa-se que a realização de registros contábeis por parte da Setorial de Contabilidade somente se aplicaria em casos excepcionais e objetivando ajustes, considerando que os atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial serão objeto de apreciação e comporão a Conformidade Contábil, de competência do Contador.

2.1.2. AUSÊNCIA DE CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO

125. A Conformidade dos Registros de Gestão é um instrumento de controle da gestão que tem como finalidade verificar se os registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial efetuados pela Unidade Gestora Executora foram realizados com documentação que suporte as operações registradas, conforme determina o item 3.4 da Macrofunção SIAFI 02.03.14.

126. No decorrer do exercício foram gerados 5651 documentos com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial, sendo que não houve registro de conformidade em 447

documentos, representando 7,91 % das transações realizadas pela unidade, conforme a seguir discriminado:

Tabela 9: Documento emitidos sem avaliação de conformidade

Tipo de Documento	Total
NOTA DE LANÇAMENTO SISTEMA	168
ORDEM BANCARIA	112
DARF	76
NOTA DE EMPENHO	57
NOTA LANÇAMENTO	19
PROGRAMACAO FINANCEIRA	8
ARRECADACAO FIN. MUNICIPAL	4
GPS	3
Total de documentos sem avaliação da conformidade	447

Fonte: SIAFI – mar/2018.

127. Vale ressaltar que os documentos emitidos sem as devidas verificações quanto à existência de documentação que suporte as operações registradas, representam riscos significativos para administração.

2.1.3. CONFORMIDADE DE GESTÃO SEM QUALQUER REGISTRO DE RESTRIÇÃO

128. Além da ausência de conformidade em diversos dias do ano, verificou-se que 99,88% dos 5.651 documentos gerados com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial, não tiveram a sinalização de qualquer tipo de restrição apontada pelas rotinas de conformidade de gestão, com exceção de 7 ordens bancárias que foram aprovadas com ressalvas.

129. Apresentamos a seguir o detalhamento dos documentos gerados no exercício de 2017, que foram registrados sem restrição, com destaque para as Notas de Empenho e Ordens Bancárias que atingiram o montante de R\$ 33.257.822,99.

Tabela 10: Demonstrativo dos documentos gerados no SIAFI em 2017, sem restrição

Tipo de Documento	Quantidade
NOTA DE LANÇAMENTO SISTEMA	1898
ORDEM BANCARIA	1598
NOTA DE EMPENHO	925
DARF	503
NOTA LANÇAMENTO	183
NOTA CREDITO	163
PROGRAMACAO FINANCEIRA	157
ARRECADACAO FIN. MUNICIPAL	144
GPS	68
GUIA RECOLHIMENTO UNIAO	12
Total Geral	5651

Fonte: SIAFI – mar/2018

130. Tal fato demonstra que mesmo quando a conformidade é registrada, a ausência de qualquer restrição durante todo o exercício é um indicativo de que a rotina de conformidade de gestão vem sendo executada de maneira formal, sem análise material de todos os documentos de suporte.

2.2. ANÁLISE DA GESTÃO DE COMPRAS

131. Segundo dados extraídos do Sistema SIASG, durante o exercício de 2017, foram homologados 19 processos de compras, totalizando R\$ 3.111.248,18, conforme a seguir discriminados:

Tabela 11: Compras e contratações realizadas em 2017

Modalidade de Compra	Qtde de Processos	%	Valor Total Homologado	%
Pregão	5	26,32%	2.954.230,65	94,95%
Dispensa de Licitação	5	26,32%	125.495,30	4,03%
Inexigibilidade de Licitação	9	47,37%	31.522,23	1,01%
Total Geral	19	100,00%	3.111.248,18	100,00%

Fonte: SIASG – mar/2018

2.2.1. PREGÕES

132. Os editais de pregões publicados durante o exercício foram analisados com base nos critérios de materialidade e relevância, sendo avaliada a adequabilidade dos preços; o dimensionamento dos serviços/materiais; os critérios para mensuração dos serviços; a existência de cláusulas que restringem a competitividade; a legislação aplicada; e a composição dos termos de referências.

133. Na SR foi selecionado os Pregões nº 03 e 04/2017 cujo objeto foi, respectivamente, a contratação de serviço continuado de Suporte Técnico em Tecnologia da Informação e na prestação de serviços de apoio administrativo nos cargos de: Secretaria Executiva, Recepcionista Executiva, Auxiliar Operacional Administrativo, Auxiliar de Administração e Telefonista no valor de R\$ 277.797,72 e R\$ 2.307.303,48, correspondendo à 87% do valor dos pregões homologados no exercício.

134. Em análise ao Pregão nº 03/2017, conforme Diligência de Auditoria nº 54/2017/CGAC/CISSET/SG-PR, verificou-se que os preços estimados estavam acima dos praticados na Administração Pública Federal, e que o preço máximo estimado seria de aproximadamente R\$ 200.000,00, este pregão consta no COMPRASNET como suspenso. Quanto ao Pregão nº 04/2017, não foram verificados falhas que comprometessem a contratação.

2.2.2. INEXIGIBILIDADE E DISPENSA DE LICITAÇÃO

135. Nos exames realizados, observou-se que todos os procedimentos adotados objetivaram contratações com concessionárias de serviços públicos como água, luz, correios e publicação em diários oficiais e estavam compatíveis com a legislação aplicável e orientações emanadas pelos órgãos de controle.

2.3. ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

136. A avaliação da gestão de transferências voluntárias, realizada a partir de dados extraídos dos sistemas SIAFI e SICONV, além do levantamento de divergências entre os sistemas, dividiu-se em exames realizados nos convênios com vigência expirada e nos convênios em execução.

137. Nos primeiros, buscou-se analisar se a UPC a) analisou as prestações de contas tempestivamente quando apresentadas; b) notificou os convenientes nos casos de omissão na

apresentação de prestação de contas dentro do prazo legal; e, c) providenciou a regularização de saldos a liberar em contas de convênios inativos.

138. Quanto aos instrumentos em execução durante o exercício, buscou-se analisar como foi a gestão da UPC nos casos em que apresentam maior risco de inexecução do objeto tais como situações com sucessivas prorrogações e baixa execução física do conveniente e com prazo de vigência em vias de expirar.

139. Verificou-se que a Unidade Regional tem buscado atender as normas e prazos estabelecidos para a gestão de transferências voluntárias, haja vista que, durante o exercício de 2017 não foi instaurado ou está em andamento nenhum processo de Tomadas de Contas Especiais entretanto, foram detectados problemas no controle e na cobrança de prestações de contas; atuação insuficiente na análise das prestações de contas; morosidade em situações que exijam instauração de Tomada de Contas Especial; e, acompanhamento insuficiente de algumas transferências.

2.3.1. CONVÊNIOS COM VIGÊNCIA EXPIRADA

2.3.1.1. CONVÊNIOS COM PRESTAÇÃO DE CONTAS PENDENTES DE ANÁLISE

140. Por meio de consulta ao sistema SIAFI, constatou-se a existência de 47 convênios no montante de R\$ 52.7 milhões, com status de “A aprovar”, “Prestação de Contas em análise” ou “Prestação de Contas em complementação”, há mais de um ano, em desacordo com a legislação:

141. O gestor informou que muitos processos necessitaram de complementação, tem pendências relacionadas a informações técnicas ou documentais e, em razão do número reduzido de servidores, muitas das análises ficaram a cargo do Núcleo do PAC realizados por Brasília.

142. Apesar das justificativas apresentadas, os convênios tiveram fim de vigência entre 2003 a 2016 sem que até a presente data as análises das referidas prestações de contas tenham sido realizadas de forma conclusiva ou que se tenham sido instauradas as respectivas tomadas de contas especiais.

143. A Instrução Normativa STN nº 1/1997 determina que a partir da data de recebimento da prestação de contas final, o ordenador de despesa terá o prazo de sessenta dias para pronunciar-se sobre a sua aprovação ou não, enquanto que as Portarias Interministeriais nº 127/2008 e 507/2011 estabelecem o prazo de noventa dias para análise dos processos.

144. Cabe destacar, ainda, o § 8.º do art. 10 do Decreto n.º 6.170/2007 que estabelece que o prazo para análise da prestação de contas e para manifestação conclusiva pela concedente será de um ano, prorrogável, no máximo, por igual período, desde que devidamente justificado. Ressalta-se a clareza da legislação quanto ao dever de prestar contas dentro do prazo legal, como também quanto às consequências de sua omissão.

145. Assim, pode-se afirmar que os prazos de apresentação das Prestações de Contas não estão sendo acompanhados adequadamente e que também não vem sendo adotadas providências para analisar adequadamente as referidas Prestações de Contas nos prazos previstos em normativo. Ressalta-se, também, a inexistência de sistemática para assegurar que as análises sejam feitas tempestivamente, o que justifica a existência do estoque de transferências nas referidas situações.

146. Vale ressaltar que no Relatório das Contas de Governo de 2009, o estoque de

prestações de contas não analisadas foi objeto de análise por parte do TCU, tendo como ênfase as seguintes ressalvas: a) existência de um passivo crescente de prestações de contas relativas a convênios e instrumentos congêneres ainda não analisadas pelos órgãos repassadores de recursos federais; e, b) indícios concretos de que as informações gerenciais disponíveis no SIAFI sobre número de prestações de contas de descentralização de recursos federais não analisadas e não apresentadas não correspondem à realidade.

2.3.1.2. CONVÊNIO COM PRAZO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL EXPIRADO

147. Constatou-se, por meio de consulta aos Sistemas SIAFI e SICONV, a existência de uma transferência com status de “Aguardando prestação de contas”, sem adoção de providências para instauração da respectiva Tomada de Contas Especial, em desacordo com a legislação. Trata-se do convênio 795987, no valor de R\$ 1.426.000,00, cujo objeto foi a construção de estradas vicinais e de pontes mistas concreto armado e madeira.

148. O gestor informou que a Prefeitura Municipal de Serra Nova Dourada não enviou a prestação de contas para análise apesar das diversas solicitações de cobranças, podendo ser verificado na Aba Acompanhamento e fiscalização do Sistema SICONV. A conveniente encontra-se Inadimplente no Sistema SIAFI e cabe instauração de Tomada de Contas Especial, considerando a situação irregular do município, porém não há Relatório Técnico com informações do percentual executado do convênio a fim de se autorizar o processo Administrativo de TCE. O processo foi enviado a área técnica para apresentar as informações verificadas na vistoria in loco

149. Para tais situações, a legislação estabelece que a concedente deve proceder a notificação do conveniente para que este apresente a Prestação de Contas no prazo de 45 dias, nos termos da Portaria Interministerial nº 424/2016 e, não obtendo resposta, deverá providenciar o registro de inadimplência nos Sistemas SIAFI, SICONV e CADIN além de adotar as providências necessárias para a instauração dos processos de TCE devido a caracterização da omissão no dever de prestar contas.

2.3.1.3. CONVÊNIOS COM RECURSOS NÃO LIBERADOS

150. Verificou-se a existência de saldo na conta 812210101 - Convênios a liberar, indicando que os recursos pactuados não foram totalmente repassados aos convenientes, podendo ter comprometido a atingimento dos objetivos das parcerias:

Tabela 12: Convênios com recursos não liberados

Nº da Transferência	Data Fim da vigência	Valor Firmado (R\$)	Valor a liberar (R\$)	% a liberar
701063	2011	13.343.723,97	10.199.412,58	76,44%
516732	2017	2.501.793,41	1.193.975,41	47,72%
596538	2017	22.952.314,56	9.706.456,97	42,29%
Total		38.797.831,94	21.099.844,96	

Fonte: SIAFI – mar/2018

151. O gestor informou que não dispõem de informações completas sobre o Convênio 701063 e em razão do número reduzido de servidores, as análises serão realizadas por servidores designados por Brasília.

152. Apesar das justificativas apresentadas e com o fim da vigência dos convênios entre 2011 e 2017, entendemos que a falta de planejamento comprometeu o resultado e, conseqüentemente, a política pública que se desejava alcançar.

153. A área técnica do TCU em seu Acórdão nº 1.562/2009 – Plenário, registrou que: *"Convém reafirmar que os descumprimentos de prazos também são decorrentes da falta de planejamento, da deficiente análise dos processos durante fase de celebração dos convênios, permitindo assinatura de convênios com entidades sem capacidade operacional, planos de trabalhos mal elaborados, metas insuficientemente descritas e cronogramas subdimensionados."*

154. Permanece a pendência tendo em vista que as vigências dos convênios já foram encerradas tendo sido prejudicado o atingimento das metas e o resultado dos programas de governo.

2.3.1.4. CONVÊNIOS COM REGISTRO DE "INADIMPLÊNCIA" SEM INSTAURAÇÃO DE TCE

155. Verificou-se a existência de 10 convênios, com vigência expirada há mais de sete anos, com registro de inadimplência e sem instauração de TCE.

Tabela 13: Convênios inadimplentes sem instauração de TCE

Nº da Transferência	Situação	Ano Fim de Vigência	Valor Inadimplente(R\$)
467417	Não apresentação de documentação complementar	2003	60.000,00
469521	Não apresentação de documentação complementar	2009	529.931,93
490662	Não executou totalmente o objeto pactuado	2004	21.075,95
505780	Inscrição por decisão do T.C.U.	2010	2.058.687,73
506175	Atraso na entrega da prestação de contas	2011	834.285,43
519300	Atraso na entrega da prestação de contas	2008	27.656,25
522549	Irregularidade na execução física do objeto	2006	66.000,00
530451	Não apresentação de documentação complementar	2007	700.000,00
596629	Atraso na devolução de recursos	2009	50.412,40
596927	Descumprimento de cláusula/condição do instr.	2008	75.030,98
Total			4.423.080,67

Fonte: SIAFI – mar/2018

156. O gestor informou que:

Tabela 14: Resposta do gestor

Nº da Transferência	Valor (R\$) Inadimplente	Processo TCE	Data Conclusão TCE
467417	60.000,00	Débito não atingiu o valor de alçada estabelecido pelo TCU para instauração de TCE.	
469521	529.931,93	54240.000574/201731	24/10/2017
490662	21.075,95	Débito não atingiu o valor de alçada estabelecido pelo TCU para instauração de TCE.	
505780	2.058.687,73	54240.001007/201700	TCE instaurada em 28/07/2017 (em andamento)
506175	834.285,43	54240.000999/201740	TCE instaurada em 28/07/2017 (em andamento)
519300	27.656,25	54240.001586/201014	14/07/2011
522549	66.000,00	-	-
530451	700.000,00	A comissão de TCE constituída pela Portaria/P/nº 347/2015 não vislumbrou pressuposto para instauração de tomada de contas especial	

596629	50.412,40	-	-
596927	75.030,98	-	-

157. Conforme informação do gestor, já foram adotadas providências para solução dos problemas apontados, no entanto, ainda restam pendências a serem solucionadas.

158. Vale lembrar o contido na Instrução Normativa STN nº 1/1997 que determina que a partir da data de recebimento da prestação de contas final, o ordenador de despesa terá o prazo de sessenta dias para pronunciar-se sobre a sua aprovação ou não, enquanto que as Portarias Interministeriais nº 127/2008 e 507/2011 estabelecem o prazo de noventa dias para análise dos processos.

159. A legislação também estabelece que a concedente deve proceder a notificação do conveniente para que este apresente a Prestação de Contas no prazo de 45 dias, nos termos da Portaria Interministerial nº 424/2016 e, não obtendo resposta, deverá providenciar o registro de inadimplência nos Sistemas SIAFI, SICONV e CADIN além de adotar as providências necessárias para a instauração dos processos de TCE devido a caracterização da omissão no dever de prestar contas.

2.3.2. CONVÊNIOS EM EXECUÇÃO

2.3.2.1. CONVÊNIOS CELEBRADOS SEM PROJETO BÁSICO E COM CLÁUSULAS SUSPENSIVAS

160. Verificou-se a que foram celebrados 37 convênios, no dia 29/12/2017, para recuperação de estradas vicinais, no montante de R\$ 26.900.272,13, sem projetos básicos e com cláusulas suspensivas relacionadas às seguintes situações: titularidade de área, projeto de engenharia, licenciamento ambiental prévio e documentos faltantes de anexação na celebração.

161. A Chefe de Divisão, por meio do Memorando nº 10831/2018/SR/(13)M-A/SR(13)MT/INCRA (SEI nº 0550837) informou, em resposta ao item “M” da Solicitação de Auditoria que: considerando que a decisão sobre celebração de convênios é de competência da autoridade competente e que os recursos são oriundos da Diretoria de Desenvolvimento, julgo pertinente que a justificativa para assinatura dos 37 convênios no final do exercício de 2017 seja de manifestação da Divisão de Desenvolvimento e do Gabinete do Superintendente.

162. Permanece a pendência, tendo em vista que após essa informação, foi novamente solicitada resposta ao item e, ainda, concedido novo prazo para resposta, no entanto, não houve manifestação do gestor.

2.4. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE BENS MÓVEIS

163. O controle patrimonial no âmbito da Superintendência está sob a responsabilidade do Chefe da Divisão Administrativa, que é o responsável pela aquisição, registro, guarda e conservação dos bens móveis permanentes da Unidade.

164. Com base na análise dos demonstrativos contábeis constantes do SIAFI, verificamos que em 31 de dezembro de 2017, as contas que registram os BENS MÓVEIS representavam o montante de R\$ 15.167.430,53, constando-se as seguintes situações: Ausência de registros sobre depreciação de bens móveis; e bens móveis a alienar e não Localizados pendentes de regularização.

2.4.1. AUSÊNCIA DE REGISTROS DE DEPRECIAÇÃO

165. Após análise dos registros SIAFI 2017, evidenciou-se ausência de lançamentos sobre depreciação de bens móveis o que impossibilita o adequado conhecimento da realidade contábil, com reflexos negativos sobre o resultado do patrimônio, além de conduzir a inobservância de procedimentos de conteúdo fiscal e legal.

166. Sobre o assunto, o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público determina que os itens do ativo imobilização estão sujeitos à depreciação, amortização ou exaustão, cuja apuração deve ser feita mensalmente, quando o item do ativo estiver em condições de uso.

167. Além disso, a Macrofunção SIAFI nº 02.03.30, que trata da Depreciação, Amortização e Exaustão na Administração Direta, Autarquias e Fundações, determina que a entidade pública precisa apropriar, ao resultado de um período, o desgaste ou a perda da vida útil do seu ativo imobilizado ou intangível, por meio do registro da despesa de depreciação, amortização ou exaustão, em obediência ao princípio da competência. Assim sendo, a depreciação mensal tem o caráter obrigatório e portanto deve ser realizada.

168. Importa ressaltar que em resposta à Solicitação de Auditoria, a unidade informou por meio do Processo referência nº 54000.034700/2018-64, que:

Em conjunto com o Setor de Contabilidade estaremos regularizando essa situação ainda no mês de maio de 2018.

169. Embora a Superintendência Regional de Mato Grosso afirme que em conjunto com o Setor de Contabilidade estaria regularizando a situação ainda no mês de maio de 2018, constata-se que isso não ocorreu.

170. A ausência do procedimento de depreciação mensal está em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, em virtude dessa norma determinar que os itens do ativo imobilizado estão sujeitos à depreciação, amortização ou exaustão, cuja apuração deve ser feita mensalmente, quando o item do ativo estiver em condições de uso.

2.4.2. BENS MÓVEIS PENDENTES DE REGULARIZAÇÃO

171. Com base na análise dos demonstrativos contábeis da Unidade, verificamos que em 31 de dezembro de 2017, a conta 123110000-BENS MÓVEIS apresentava saldo R\$ 15.167.430,53, dos quais 24% referem-se à conta 123119901- BENS MÓVEIS A ALIENAR e à conta 123119907 – BENS NÃO LOCALIZADOS.

172. Os registros na conta contábil BENS MÓVEIS A ALIENAR demonstram os valores relativos aos bens móveis que, por algum motivo, foram destinados à alienação, mediante venda, permuta ou doação, mas até o momento estão pendentes de regularização. No que se referem aos registros na conta contábil BENS MÓVEIS NÃO LOCALIZADOS indicam a ocorrência de bens não encontrados no processo de inventário.

173. Em resposta à Solicitação de Auditoria, a unidade informou a unidade informou por meio do Processo referência nº 54000.034700/2018-64, que:

Quando constatado o desaparecimento de algum bem, solicitamos da SR-13-A à instrução do processo e o comunicado a Polícia Federal. A partir daí o processo fica por conta do Gabinete para constituição de Comissão.

Este Setor instruiu vários processo de alienação de bens móveis;
Alguns forma concluídos e baixados;
Outros processos estão aguardando pagamento de Licenciamento e Seguro DPVAT.

174. Em que pese a SR afirmar que quando constatado o desaparecimento de algum bem, solicitam da SR a instrução do processo e o comunicado à Polícia Federal e que alguns processos foram concluídos e baixados, ressaltamos que os saldos constantes nas contas contábeis bens móveis a alienar e bens moveis não localizados estão pendentes de regularização há mais de quatro anos, demonstrando a necessidade da Administração adotar as providências legais.

175. Em relação aos bens inservíveis, recomenda-se que sejam adotadas as providências previstas no Decreto nº 9.373, de 11 de maio de 2018, que dispõe sobre a alienação, a cessão, a transferência, a destinação e a disposição final ambientalmente adequada de bens móveis no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

176. Quanto aos bens móveis não localizados, o gestor deve adotar providências com vistas à abertura de sindicâncias para apurar responsabilidade pelo desaparecimento ou dano do material, visando assegurar o respectivo ressarcimento à Fazenda Pública, conforme disposto no item 10.5 da Instrução Normativa SEDAP nº 205/1988.

2.5. ANÁLISE DA GESTÃO DOS DIREITOS A RECEBER

2.5.1. DIREITOS A RECEBER SUPERAVALIADOS

177. Os direitos a receber no âmbito da Superintendência são oriundos dos Créditos de Instalação e dos Títulos de Domínios. Esses direitos estão registrados nas seguintes contas contábeis, totalizando R\$ 1.389.265.646,61 em dezembro/2017:

Tabela 15: Direitos a receber.

Conta	Saldo (R\$)	%
121110301 - Empréstimos Concedidos a Receber	415.531.000,84	30%
121219808 - Créditos a receber - regularização fundiária	973.734.645,77	70%
Total	1.389.265.646,61	100,00%

Fonte: SIAFI – dez/2017

178. Na conta 121110301-Empréstimos Concedidos a Receber são registrados os valores concedidos pelo Incra referente aos créditos de instalação de projetos de assentamentos do Programa Nacional de Reforma Agrária. Atualmente constam 857 beneficiários na relação dos devedores, distribuídos em projetos de assentamentos, pessoas físicas e associação de assentados

179. Na conta 121219808-Créditos a Receber-Regularização Fundiária são registrados os valores a receber decorrentes de títulos emitidos pelo Incra no processo de regularização fundiária de terras situadas em áreas da União, inclusive as terras objeto de desapropriação e as terras situadas no âmbito da Amazônia Legal.

180. Atualmente, constam 98 registros de imóveis desapropriados que deram origem a emissão desses títulos, destacando o registro PF3720022 referente a IAPAS/ARRECADACAO, no valor de R\$ 326.601.051,58, representando 33,54% do saldo atual da conta contábil.

181. Vale ressaltar que as contas contábeis supracitadas encontram-se sem movimentação desde 2014, indicando ausência de controles e atualização desses ativos.

182. Sobre o assunto, no julgamento expresso no Acórdão TCU nº 1191/2013 – 1ª Câmara, sobre a prestação de contas anual da Superintendência do Incra/PR, relativo ao exercício de 2008, foi relatado no voto que nos processos de prestações de contas de diversas superintendências do Incra os demonstrativos contábeis apresentados não refletem adequadamente a situação patrimonial dessas unidades jurisdicionadas.

183. Em resposta à Solicitação de Auditoria, a unidade informou a unidade informou por meio do Processo referência nº 54000.034700/2018-64, que:

Tendo em vista a solicitação nº 2018/006-05 (0545226), especificamente os pontos e); e f) informo que tratam de saldos nas contas contábeis relativas aos créditos concedidos pela Superintendência aos assentados. Como nos foi informado pela Diretoria Administrativa: Esta conta registra o montante dos recursos emprestados aos beneficiários da reforma agrária, a título de Crédito Instalação (crédito antigo) nas suas diversas modalidades, concedidos desde 1985, sendo que estes valores somente podem ser baixados pela remissão ou conforme o caso, após pagamento pelos devedores dos empréstimos. No entanto, para que isto aconteça as Superintendências Regionais do INCRA, particularmente às Divisões de Desenvolvimento devem cadastrar todos os processos de créditos concedidos no SNCCI – Sistema Nacional de Cadastro e Concessão do Crédito Instalação. Realizado este procedimento, estima-se que os beneficiários atendidos terão boa parte de suas dívidas remitidas, conforme dispõe a Medida Provisória 636/2013, convertida na Lei 13.001/2014.

Pelo exposto, o tratamento dos saldos citados nestes itens depende de trabalho a ser realizado pela Divisão de Desenvolvimento, a qual, segundo informação verbal da D.A., já recebeu o treinamento necessário para realização de tal atividade. Deste modo, a resposta à Auditoria nesse quesito necessita de manifestação do setor competente.

184. Em que pese a Unidade relatar que o tratamento dos saldos citados nestes itens depende de trabalho a ser realizado pela Divisão de Desenvolvimento, a qual, segundo informação verbal da D.A., já recebeu o treinamento necessário para realização de tal atividade, cabe destacar que o Princípio da Oportunidade determina que a apresentação das informações sejam íntegras e tempestivas, o que essa unidade não tem conseguido demonstrar em relação à gestão dos créditos a receber.

2.6. ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL

185. O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, por meio de comparações automáticas entre dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), busca identificar até 72 inconsistências em pagamentos a servidores públicos. Para dar tratamento às situações levantadas, as informações das inconsistências são cadastradas no sistema Trilhas de Pessoal da CGU (STA), ambiente virtual acessado pelos órgãos e entidades para apresentar esclarecimentos e pelos órgãos de controle interno do poder executivo federal para avaliar as justificativas apresentadas.

186. O último levantamento de inconsistências se refere a folhas de pagamento do mês de junho de 2017. Entretanto, os órgãos e entidades ao acessarem o sistema Trilhas de Pessoal podem apresentar e/ou atualizar as justificativas em relação aos levantamentos anteriores relativos a folhas de junho de 2016, dezembro e junho de 2015 e junho de 2014. Logo, os órgãos de controle interno têm a prerrogativa de se manifestar, cumulativamente, sobre todas as justificativas de inconsistências pendentes, sem se ater a competência específica. No caso atual, os dados se referem à situação apresentada em 23 de janeiro de 2018.

187. Vale destacar que a responsabilidade pelo conteúdo das informações cadastrais e financeiras dos servidores, aposentados, pensionistas, estagiários e dependentes constantes no Siape é do titular da unidade de recursos humanos do respectivo órgão ou entidade, do ordenador da despesa de pessoal e do detentor da senha de acesso que procedeu aos lançamentos, conforme disposto na Portaria nº 978, de 29 de março de 1996, emitida pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma Federal, e na Norma de Segurança nº 4, de 12 de julho de 2006, do antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

188. Como resultado das análises, foram identificadas 62 (sessenta e duas) inconsistências relativas à SR, no montante de R\$ 66.065,33. Dessas, 1 (uma) ficou pendente de justificativa e/ou esclarecimento, tratando-se de resíduo relativa a cobrança de remanescente de uma restituição total de R\$ 48.929,13.

189. A Unidade, mediante envio da mensagem eletrônica (e-mail), datado de 28 de março de 2018, informou que o valor remanescente de uma reposição ao erário a ser realizado pela servidora L. A. de A. C., no valor de R\$ 19,03, não foi recolhido em razão de o sistema Siape não aceitar o lançamento por se tratar de valor inferior a 10% (dez por cento) da remuneração da servidora. Diante disso, notificou a servidora devedora para fazer a restituição ao erário mediante recolhimento via GRU.

3. AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

190. A Decisão Normativa TCU nº 161, de 1º de novembro de 2017, definiu a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação dos relatórios de gestão referentes à prestação de contas para o exercício de 2017. O artigo 7º indicou que o relatório de gestão e as demais informações que compõem a prestação de contas devem observar a estrutura de conteúdos estabelecida no Anexo II do normativo.

191. O referido anexo apresentou a Estrutura Geral de Conteúdos dos Relatórios de Gestão, sendo que, para o item “Relacionamento com a Sociedade”, espera-se do gestor a apresentação da avaliação da estratégia, estrutura, instrumentos e canais de comunicação da unidade com os usuários de seus produtos e serviços ou cidadãos em geral.

192. Para isso, o gestor deve demonstrar a existência de estruturas que garantam canal de comunicação com o cidadão para fins de solicitações, reclamações, denúncias e sugestões, bem como de mecanismos ou procedimentos que permitam analisar a percepção da sociedade sobre os serviços prestados pela unidade e as medidas para garantir o acesso às informações.

193. Com vistas a verificar os mecanismos de transparência e controle social implantados e mantidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Portaria TCU nº 65/2018, indica, dentre outros, os seguintes aspectos a serem avaliados nesta auditoria:

- a. Canais de acesso do cidadão;
- b. Carta de Serviços ao Cidadão;
- c. Aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários; e
- d. Mecanismos de transparência das informações relevantes sobre a atuação da unidade.

194. Após análises dos mecanismos implantados e mantidos pelo Incra, esta equipe de auditoria verificou o que se segue.

3.1. CANAIS DE ACESSO DO CIDADÃO

195. O Relatório de Gestão 2017 da Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso descreve os seguintes canais de acesso do cidadão adotados pela autarquia: demandas e atendimento de registros feitos por intermédio da Ouvidoria do Incra-Sede que se referem à atuação da Superintendência. Houve registro no mencionado Relatório de aproximadamente 500 atendimentos realizados pela Ouvidoria Agrária Regional.

196. Contudo, não foi discriminado no quadro “Demandas registradas pela Ouvidoria em 2017”, constante do mencionado Relatório, o quantitativo por Natureza da Demanda (denúncia, reclamação, sugestão e pergunta), Atendidas e Atendidas no Prazo.

197. É importante ressaltar, que a partir deste diagnóstico que constata deficiência nos controles da unidade nova rotina deverá ser implementada com o registro de todas as manifestações típicas de ouvidoria no Sistema e-OUV, independente do canal oferecido ao cidadão, excetuadas aquelas referentes a conflitos agrários. Com essa medida espera-se maior controle e rastreabilidade das demandas.

3.1.1. UNIDADE DE OUVIDORIA AGRÁRIA REGIONAL, COMO SETORIAL DA OUVIDORIA AGRÁRIA NACIONAL DO INCRA-SEDE, COM FINALIDADE DISTINTA DO CONCEITO DE OUVIDORIA PÚBLICA

198. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) contém, em sua estrutura atual, a Ouvidoria Agrária Nacional (OAN), unidade responsável por prevenir e mediar conflitos na zona rural, com o objetivo de garantir os direitos humanos e sociais dos envolvidos. O Decreto nº 8.955, de 11 de janeiro de 2017, alterado pelo Decreto nº 9.282, de 7 de fevereiro de 2018, aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Incra, em que constam as seguintes competências para a Ouvidoria Agrária:

Art. 7º À Ouvidoria Agrária Nacional compete:

I - promover conversações junto a representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público e de outras entidades relacionadas com o tema, visando à resolução de tensões e conflitos sociais no campo;

II - estabelecer interlocução com Governos estaduais e municipais, movimentos sociais rurais, produtores rurais e sociedade civil para prevenir, mediar e resolver as tensões e os conflitos agrários a fim de garantir a paz no campo;

III - diagnosticar tensões e conflitos sociais no campo, de forma a propor soluções pacíficas;

IV - consolidar informações sobre tensões e conflitos sociais no campo, com o objetivo de propiciar ao Presidente do INCRA e a outras autoridades subsídios atualizados e periódicos para tomada de decisão; e

V - adotar as medidas necessárias para garantir a preservação dos direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em tensões e conflitos sociais no campo.

199. Conforme a Portaria INCRA/P/Nº 49, de 31 de janeiro de 2017, publicada no Diário Oficial da União de 1º de fevereiro de 2017, que aprovou o Regimento Interno do Incra, as Superintendências Regionais devem possuir função de Ouvidoria Agrária, vinculada ao Gabinete da Superintendência. Entretanto, mesmo após a publicação do referido normativo, não há padronização da regulamentação da setorial de Ouvidoria Agrária nas Superintendências. A Ouvidoria Agrária Regional possui as seguintes atribuições, conforme previsto no artigo 111 do

Regimento Interno:

Art. 111. As funções vinculadas ao Gabinete da Superintendência Regional possuem as seguintes atribuições:

(...)

IV - De Ouvidoria Agrária:

- a) prevenir e mediar conflitos agrários;
- b) articular com os órgãos governamentais federais, estaduais, municipais e não-governamentais para garantia dos direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em conflitos agrários;
- c) receber, processar e oferecer encaminhamento às denúncias sobre violência no campo, irregularidades no processo de reforma agrária, desrespeito aos direitos humanos e sociais das partes envolvidas nos conflitos agrários; e
- d) outras atividades compatíveis com suas atribuições.

200. Considerando que a Ouvidoria Agrária Regional estabelece de forma substancialmente clara que a sua finalidade precípua é prevenir, mediar e resolver as tensões e conflitos agrários para garantir a paz no campo, não possui as atribuições de uma ouvidoria pública, em conformidade com a previsão legal estabelecida no artigo 13 da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, in verbis:

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípuas, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

- I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;
- II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;
- III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;
- IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;
- V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;
- VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e
- VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

201. A Ouvidoria é uma unidade das organizações que representa os interesses, no caso da Administração Pública, dos usuários dos serviços públicos na busca de soluções definitivas e da melhoria dos referidos serviços. Nesse sentido, é um importante instrumento de governança, tanto de incentivo quanto de monitoramento das políticas públicas com propósito de assegurar que o comportamento dos dirigentes esteja alinhado com o interesse da sociedade (adaptado do conceito original do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa).

202. O conceito de ouvidoria pública, no rol dos normativos do Poder Executivo federal, encontra-se disposto no parágrafo único do artigo 1º da Instrução Normativa nº 1, da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União, de 5 de novembro de 2014, atual Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU):

Art. 1º As ouvidorias públicas do Poder Executivo federal deverão observar as normas estabelecidas nesta Instrução.

Parágrafo único. Considera-se ouvidoria pública federal a instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

203. Conforme disposto no Decreto nº 8.955/2017, o escopo de atuação das Ouvidorias Agrárias Regionais, assim como da OAN, se restringe a questões relativas a conflitos e tensões agrárias, ou seja, não há previsão de competência para recebimento e tratamento de demais manifestações de ouvidoria direcionadas ao Incra.

204. As Ouvidorias Agrárias Regionais, assim como a Ouvidoria Agrária Nacional, foram criadas para tratar da questão iminente e urgente de mediação de conflitos no campo visando à resolução de tensões no meio rural.

205. Portanto, a partir da constatação de que a autarquia necessitava estabelecer rotina para receber, tratar e responder demandas de uma ouvidoria pública, em 2017, por recomendação da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, o Incra-Sede aderiu ao Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV), administrado pela Ouvidoria-Geral da União (OGU/CGU), para atendimento aos usuários de outros serviços sob responsabilidade do Incra não relacionados a conflitos agrários.

206. O e-OUV foi adotado pelo Incra no exercício de 2017. Com essa adesão, o Incra instituiu canal permanente para o recebimento de denúncias por parte dos cidadãos, a fim de estimular o controle social, cumprindo a determinação constante no item 9.5.9 do Acórdão nº 1976/2017 – TCU – Plenário, in verbis:

Institua canal permanente para o recebimento de denúncias por parte dos cidadãos, a fim de estimular o controle social, onde fiquem registradas, em meio digital acessível inclusive aos órgãos de controle interno e externo, as informações relativas ao objeto denunciado e as providências adotadas pelo Instituto para sua apuração, bem como os resultados conclusivos resultante das apurações.

207. O e-OUV é um sistema desenvolvido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), cuja finalidade é receber e tratar manifestações interpostas por usuários de serviços públicos. Os órgãos e as entidades que o utilizam, localizados nas diferentes regiões brasileiras, podem encaminhar manifestações entre si, formando uma rede.

208. O sistema possibilita o acompanhamento, de forma sistemática e organizada, das alterações dos procedimentos adotados pela unidade decorrentes das informações disponibilizadas nos canais de acesso, bem como permite adotar mecanismos para avaliar se houve melhoria de serviços públicos a partir da participação social.

209. Essa adesão levou à necessidade de o Incra-Sede designar dois servidores para realizar a análise e tratamento das manifestações e dar respostas aos cidadãos, bem como receber demandas de servidores e colaboradores lotados na autarquia. O sistema está disponível para acesso na página principal do site do Instituto, com fácil visualização.

210. Como espelhamento da estruturação dessa área no Incra-Sede, a Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso deverá designar ponto focal para receber e dar tratamento às demandas de cidadãos relacionadas à finalidade precípua de uma ouvidoria pública, mantendo contato diretamente com os servidores responsáveis no Incra-Sede, promovendo a gestão dessas demandas e o atendimento pessoal ao público externo e interno. Tais medidas contribuirão para o fortalecimento do controle social, o monitoramento, a avaliação e a implantação de melhorias de serviços.

3.1.2. AUSÊNCIA DE ROTINA PARA RECEBIMENTO E TRATAMENTO DAS DEMANDAS ENCAMINHADAS À SUPERINTENDÊNCIA

211. Em entrevista realizada em campo, o Ouvidor Agrário Regional informou o que se segue.

As denúncias, sobretudo de conflitos rurais, são realizadas de todas as formas possíveis (e-mail, whatsapp, pessoalmente, vídeos, por escritos). Quando feitas pessoalmente, em geral, é elaborada uma ata de atendimento. Em se tratando de violência física ou ameaça é encaminhado para as instituições públicas de segurança como: Casa Militar do Estado, Secretaria de Segurança e Polícia Federal. Além disso, é encaminhado para os setores do INCRA para tomar providências em relação às medidas de solução para o conflito como afetação de terras públicas para assentamento ou desapropriação.

212. Contudo, não há fluxo padronizado, desde o recebimento até a finalização do tratamento das manifestações, estabelecendo prazos para atendimento pelas áreas afins.

213. Cita-se o fato de não haver registro no Relatório de Gestão quanto ao atendimento prestado por parte daquela ouvidoria, pois a OAN encaminhou onze manifestações de ouvidoria à SR, sendo que seis ainda não haviam sido respondidas até o encerramento dos trabalhos de auditoria.

214. Dessa forma, para melhor controle do tratamento de demandas relacionadas a conflitos agrários, a SR deverá adotar rotina com definição de fluxo, prazos e responsabilidades com a finalidade de garantir que o cidadão seja atendido em sua necessidade.

215. É importante ressaltar, que a partir deste diagnóstico que constata deficiência nos controles da unidade nova rotina deverá ser implementada com o registro de todas as manifestações típicas de ouvidoria no Sistema e-OUV (à exceção das referentes a conflito agrário), independente do canal oferecido ao cidadão. Com essa medida espera-se maior controle e rastreabilidade das demandas.

216. Assim, no que tange às manifestações não relacionadas a conflitos agrários (ouvidoria pública) há necessidade de designar ponto focal para que as mesmas sejam lançadas no e-OUV, de forma que o tratamento e respostas sejam mantidas naquele sistema.

217. Por outro lado, para melhor controle do tratamento de demandas relacionadas a conflitos agrários, a SR deverá adotar rotina de utilização do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) com a finalidade de garantir que todos os expedientes recebidos e expedidos componham o processo e que o cidadão seja atendido em sua necessidade.

3.1.3. PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO VIA E-SIC COM PENDÊNCIA DE RESPOSTA

218. Por força da Portaria Interministerial nº 1.254, de 18 de maio de 2015, da CGU, o INCRA-Sede adotou o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), que permite a qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhar pedidos de acesso à informação, acompanhar o prazo e receber a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

219. O Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) do INCRA, responsável por gerenciar os pedidos de informação, está vinculado ao Gabinete da Presidência do órgão central e está centralizado em Brasília.

220. Apesar de não constar no Relatório de Gestão da Superintendência, em resposta à SA nº 2018/002-05, o INCRA-Sede informou que, até a presente data, houve oito pedidos de

informação enviados, via SEI, à Superintendência sem respostas.

221. Cumpre ressaltar que na Superintendência do INCRA no Estado do Mato Grosso não há ponto focal designado para tratar e acompanhar os pedidos de acesso à informação realizados via e-SIC.

3.2. AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS

222. O artigo 4º, inciso II, do Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, determina que todos os órgãos e entidades da administração pública federal devem cadastrar e atualizar as informações dos serviços públicos oferecidos no Portal de Serviços do Governo Federal, onde há previsão de ferramenta eletrônica a ser disponibilizada para o usuário avaliar os serviços públicos prestados.

223. Nesse mesmo sentido, o Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009 também dispôs do dever dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal em aplicar periodicamente a pesquisa de satisfação dos usuários de seus serviços.

224. Não obstante a revogação do Decreto nº 6.932/2009, o artigo 20 do Decreto nº 9.094/2017 manteve a obrigatoriedade da utilização de ferramenta de pesquisa de satisfação dos usuários dos seus serviços, constante do Portal de Serviços do Governo Federal e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e utilizar os dados como subsídio relevante para reorientar e ajustar a prestação dos serviços.

3.2.1. AUSÊNCIA DE PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

225. O INCRA-Sede ainda não adotou a ferramenta eletrônica para aferição do grau de satisfação dos usuários de serviços públicos, conforme informado em seu Relatório de Gestão. A autarquia não realizou no exercício pesquisa de satisfação, também prevista no Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, revogado pelo Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, tampouco adotou outros mecanismos para avaliar a satisfação do público em relação aos serviços oferecidos pela autarquia.

226. Nesse sentido, por não haver instituída política de aferição dos usuários de serviços públicos no INCRA-Sede, a SR depende da definição do órgão central para implementar mecanismo para aferir o grau de satisfação dos usuários dos seus serviços.

3.3. CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO

227. O INCRA-Sede informa, em seu Relatório de Gestão, que a Carta de Serviços ao Cidadão está disponível no portal institucional em www.incra.gov.br/carta-de-servico, em atendimento à Lei 13.460/2017 e ao Decreto 9.094/2017.

228. A autarquia traz informações referentes aos serviços diretamente prestados ao cidadão e contempla os canais de atendimento das demandas e presta informações sobre a estrutura, o organograma, a relação de gestores e os contatos das unidades da autarquia em todo o país.

229. Dessa forma, a carta divulgada no site prevê os serviços oferecidos em todas as

Superintendências do INCRA no país. Caso o INCRA-Sede adote a carta eletrônica após a inserção dos seus serviços no Portal de Serviços do Governo Federal, essa carta também servirá para descrever os serviços de todas as Superintendências.

3.4. MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE A ATUAÇÃO DA UNIDADE

230. Em resposta ao Questionário de Avaliação dos Mecanismos de Transparência e Controle aplicado por esta Ciset/SG/PR, foi informado que no site do INCRA é possível verificar os programas, projetos e ações executados pelo órgão, mas que as suas principais metas não se encontram disponíveis. Esta equipe de auditoria verificou que no site da autarquia há direcionamento para páginas de Transparência Pública do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

231. No site há, ainda, página específica da Superintendência Regional do INCRA no Estado do Mato Grosso (<http://www.incra.gov.br/mt>), com divulgação de notícias e dos respectivos ocupantes de cargos e telefones.

4. RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE

232. Considerando as avaliações realizadas a partir do escopo ajustado com o Tribunal de Contas da União, destacam-se nesse anexo as análises dos resultados obtidos pela SR no tratamento das recomendações e determinações dos órgãos de controle, no exercício de 2017.

4.1. ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO

233. Nesse contexto, importa destacar que, no exercício de 2016, o Decreto nº 8.780 transferiu para a Casa Civil da Presidência da República as competências do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, extinguindo-o enquanto órgão ministerial e transformando-o em Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SEAD; em seguida, o Decreto nº 8.865, de 29 de setembro de 2016, alterou o Decreto nº 6.129, de 20 de junho de 2007, vinculando o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA à Casa Civil por meio da SEAD.

234. O cenário de mudanças fez com que as competências de controle interno das unidades mencionadas fossem transferidas do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU para esta Secretaria de Controle Interno – Ciset/SG/PR, inclusive no que tange ao acompanhamento das providências adotadas para o atendimento das recomendações do órgão de controle interno.

235. Menciona-se, ainda, que a CGU utiliza-se de sistema específico para essa atividade, qual seja o sistema Monitor, o que ensejou pedido de acesso ao mencionado sistema, por parte dessa Ciset/SG-PR, para conhecimento das providências adotadas, até o momento, pelas Unidades Gestoras.

236. Assim, em consulta realizada ao sistema Monitor, verificou-se que, a unidade possui

um passivo de cento e cinquenta recomendações pendentes de providências sendo que cento e quarenta e seis já estão com prazo de resposta do gestor expirado. Quanto ao tratamento das recomendações do órgão de controle interno, observou-se que no Relatório de Gestão da Unidade nada foi informado a respeito das mesmas.

237. Instada a se manifestar, por meio de solicitação de auditoria, a unidade encaminhou suas justificativas, que serão avaliadas pelo controle em momento oportuno.

238. Cabe alertar à UPC, que o órgão de controle interno avalia, aponta riscos e inconformidades, por vezes recomendando soluções pontuais e estruturantes. Por outro lado, o administrador necessita conhecer os riscos do seu negócio, para alocar esforços e propor estratégias de mitigação de alguns riscos e de assunção de outros.

239. Salienta-se, ainda que, o Plano de Providências Permanente, constante do sistema Monitor, é um instrumento de controle interno administrativo, no qual é realizado o monitoramento contínuo das ações corretivas e preventivas tomadas pelo gestor para atendimento das recomendações já exaradas pelos órgãos de controle interno, bem como as recomendações resultantes de ações de controle futuras.

240. De todo exposto, conclui-se que embora não tenha atuado no sistema monitor durante o exercício de 2017, a unidade encaminhou justificativas que serão avaliadas posteriormente.

4.2. ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AO CONTROLE EXTERNO

241. Foram analisados os esforços empreendidos pela Unidade para o atendimento do Acórdão nº 775/2016, do Plenário. Para isso, as análises foram norteadas pelos seguintes questionamentos:

- A SR adotou providências para apurar os indícios de irregularidades apontados no Acórdão 775/2016?
- Quais as principais dificuldades operacionais (pessoal, sistema, orçamento e etc.) encontradas pela Regional para dar cumprimento ao disposto no Acórdão?

4.2.1. DA ESTRATÉGIA ADOTADA NO ÂMBITO DA SR

242. No que tange à adoção de providências para apurar os indícios de irregularidades apontados no Acórdão 775/2016, destaca-se a elaboração do Plano de Providências Regional da Superintendência, o qual objetivou a definição de etapas e procedimentos visando o saneamento (sistematização, organização, execução e monitoramento de atividades) dos indícios de irregularidades apontados com relação aos assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA.

243. Com base no plano, diferentemente da determinação contida no Acórdão 2451/2016 – Plenário qual seja priorizar os casos em que os beneficiários se encontrem enquadrados em mais de um indício de irregularidade, a UPC priorizou as ações de titulação tratando dos indícios de irregularidades apontadas pelo tribunal de forma residual.

244. Quanto à operacionalização das notificações, a SR adotou a estratégia de se utilizar das diversas ações do INCRA (vistorias para titulação, concessão de crédito, entrega do documento

de titulação, entre outros) para que as equipes de campo pudessem realizar a divulgação da lista de beneficiários que haviam sido bloqueados, ou seja, articulou a ação de notificação com as demais atividades da Unidade.

4.2.2. DOS PROCEDIMENTOS E ROTINAS IMPLEMENTADOS DURANTE O EXERCÍCIO

245. Da leitura do plano, ficou estabelecido a elaboração de uma planilha em “LibreOffice Calc” contendo a relação de beneficiários devendo ser atualizada a cada procedimento praticado tanto pela superintendência quanto por suas unidades avançadas.

4.2.3. DOS RESULTADOS ALCANÇADOS ATÉ O FINAL DO EXERCÍCIO DE 2017

246. Importa mencionar que do universo de 82.424 beneficiários foram apontados pelo TCU indícios de irregularidade em 44.821 casos.

247. Como resultado foi apresentado a documentação referente a 4.365 casos sendo que a UPC analisou 4.129 situações. Destas, 4.080 casos foram afastados os indícios e 49 casos foram confirmadas as irregularidades. Vale ressaltar que houve o desbloqueio massivo realizado pelo INCRA Sede no total de 16.648 beneficiários, conforme informado pela unidade. De todo expostos foram desbloqueados 20.728 beneficiários. Importante mencionar que os dados aqui postos foram apresentados pela regional por meio de um documento intitulado “*Relatório Gerencial – Por Projeto*” no qual demonstra o total de bloqueios, desbloqueios, deferimentos e indeferimentos realizados por assentamentos.

248. Quanto ao desempenho da SR, a princípio, em que pese a adoção da estratégia de notificação ampla, não individual, parecer econômica, a mesma apresentou ser pouco eficaz tendo em vista a quantidade de documentação apresentada. Se considerarmos que todas as análises se desenrolaram a partir da provocação dos beneficiários por meio de apresentação da documentação, somente 9,74% ($=4.365/44.821$) dos mesmos procuraram o INCRA para regularizar a situação.

4.2.4. DAS DIFICULDADES OPERACIONAIS IDENTIFICADAS

249. No que se refere às principais dificuldades encontradas pela Regional para dar cumprimento ao disposto no Acórdão, cabe destacar: i) a comunicação entre o INCRA-Sede e a Regional e ii) as fragilidades do sistema SIPRA.

250. Quanto à comunicação entre o INCRA Sede e a Regional, observou-se que o INCRA Sede vem realizando desbloqueios massivos no SIPRA sem comunicação, prévia ou a posteriori, à Regional a respeito da lista nominal de beneficiários afetados pela decisão.

251. No que tange à atividade de controle, resta evidenciar que houve pouco avanço no sistema Sipra no que se refere às melhorias quanto à disponibilização de dados gerenciais à SR, notadamente no que tange à relação nominal dos beneficiários com as respectivas situações de cada caso.

252. Corroborando com a tese a própria SR trouxe como procedimento de controle a elaboração de planilha eletrônica bem como declarou em resposta à solicitação de auditoria que não seria possível extrair uma lista com a relação de beneficiários do Sipra dado a impossibilidade do sistema. Vale ressaltar que diferentemente do proposto no plano, a planilha não esta sendo elaborada pelo setor responsável, conforme evidenciado por meio de entrevista.

253. O controle frágil da lista de beneficiários aliado à ausência de comunicação do INCRA Sede com a Regional favorece o desgaste de recursos humanos e financeiros, tanto da UPC quanto dos beneficiários, uma vez que a UPC pode estar tratando de indícios de irregularidades que já foram identificados e sanados pelo INCRA Sede. Ainda, considerando o método adotado para realizar as notificações, cabe alertar ao INCRA Sede que o não conhecimento de eventuais alterações da lista de beneficiários pela SR impacta inclusive as notificações realizadas, uma vez que pode estar sendo notificados beneficiários que já foram desbloqueados.

5. GESTÃO DA ATIVIDADE CORRECIONAL

254. No intuito de avaliar a gestão da atividade correcional da Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso, em especial o ambiente correcional (normas regulamentares e atribuições, fluxo das ações disciplinares, cadastramento e atualização do sistema CGU-PAD, recursos humanos e materiais, comissões disciplinares) e os procedimentos disciplinares (indicadores gerenciais), a equipe de auditoria procedeu a exames de documentos, realizou visita in loco e entrevistas com gestores e servidores.

5.1. AVALIAÇÃO DO AMBIENTE CORRECIONAL

5.1.1. NORMAS REGULAMENTARES E ATRIBUIÇÕES

255. As regras de competência para instaurar e julgar procedimentos disciplinares se encontram elencadas na Portaria Incra nº 49, de 31 de janeiro de 2017, que aprovou o seu Regimento Interno, e na Portaria Incra nº 191, de 30 de junho de 2009, que, entre outras matérias, dispôs sobre os procedimentos a serem adotados pelas comissões disciplinares no âmbito da autarquia.

256. De acordo com o art. 130, inciso XIV, do Anexo ao Regimento Interno¹⁰, cabe ao Superintendente Regional instaurar processos disciplinares para apurar irregularidades ocorridas no âmbito da respectiva UPC.

257. Igualmente, compete ao Superintendente Regional julgar e aplicar penalidades de advertência e de suspensão de até 15 dias aos servidores lotados na Superintendência. No caso de aplicação de penalidade superior a 15 e não superior a 30 dias, o julgamento cabe ao Chefe de Gabinete da Presidência do Incra, ao Procurador-Chefe, ao Corregedor-Geral e ao próprio Presidente da autarquia; e, nos casos de aplicação de penalidade de suspensão superior a 30 dias, de demissão e de cassação de aposentadoria ou disponibilidade ao Ministro Supervisor – atualmente o Ministro-Chefe da Casa Civil.

5.1.2. FLUXO DAS AÇÕES DISCIPLINARES

¹⁰ Art. 130. Aos Superintendentes Regionais incumbe:

XIV – instaurar procedimentos disciplinares e aplicar penas de advertência e de suspensão de até quinze dias, segundo sua área de atuação;

258. Analisou-se, neste tópico, o trâmite dos procedimentos correccionais (ciência – instauração – relatório final – julgamento – publicação) e os controles internos relativos a processos pendentes de instauração, em curso ou arquivados, mormente, a priorização de processos com risco de prescrição.

259. Ao tomar conhecimento de denúncia ou representação, primeiramente é formalizado um processo administrativo, nos termos da Portaria Incra nº 191, de 30 de junho de 2009, e, em seguida, encaminhado para o Gabinete da Superintendência, onde é feita uma análise prévia e, caso necessário, solicitada informações às áreas técnicas para instrução do processo.

260. Em seguida, os autos são encaminhados à Procuradoria Regional Federal Especializada do Incra no Estado do Mato Grosso - PFE/R/MT para realização de juízo de admissibilidade que pode redundar em arquivamento do processo, por ausência de indícios mínimos de autoria e materialidade de ilícito disciplinar, ou recomendação de instauração de processo disciplinar (Investigação Preliminar, Sindicância Investigativa, Sindicância Punitiva, PAD ou alguma outra diligência que entender necessária).

261. Nesse contexto, importa assinalar que existem também outros instrumentos legais que podem ser recomendados, tais como: Termo de Ajustamento de Conduta, previsto pela Instrução Normativa CGU nº 2, de 30/5/2017, que serve para evitar a deflagração da sede disciplinar diante de irregularidades de menor potencial ofensivo ou gravidade e o Termo Circunstanciado Administrativo, previsto pela Instrução Normativa CGU nº 4, de 17/2/2009, para casos de extravio e dano a bem público que implique(m) em prejuízo de pequeno valor.

262. Após a manifestação da PFE/R/MT, o processo administrativo é devolvido ao Gabinete da Superintendência para adoção de providências visando a instauração do procedimento recomendado, oportunidade em que o objeto é reanalisado e são selecionados os membros para composição da comissão, levando-se em consideração perfil, habilidades pessoais, treinamento na matéria disciplinar e experiência com processos disciplinares anteriores.

263. Escolhidos os membros, os autos são encaminhados para uma das duas servidoras responsáveis pela gestão, controle e acompanhamento dos processos disciplinares, as quais preparam minuta de portaria de instauração do processo que segue para assinatura do Superintendente e, ato contínuo, para publicação no Boletim de Serviço - BS ou no Diário Oficial da União - DOU, o que, com efeito, gera abertura de um processo disciplinar apenso ao processo da denúncia ou representação.

264. Com a implementação do Sistema Eletrônico de Informações – SEI, a publicação da portaria de designação dos membros da comissão pode ser ordenada eletronicamente da própria SR, para sair no BS, ou ser encaminhada pelo Sistema à Imprensa Nacional para publicação no DOU, em ambos os casos sem a necessidade de encaminhamento físico do documento.

265. Após publicação, uma das servidoras acima mencionadas cria um processo no SEI e registra a Portaria respectiva nas planilhas de controle e acompanhamento de processos disciplinares.

266. Dito isto, importa ressaltar que na SR não há um órgão responsável pelo recebimento de denúncias e representações, nem tampouco uma norma que trate do assunto, sendo certo que as manifestações podem ser realizadas por meio do sítio eletrônico do Incra, mensagem eletrônica direta à Superintendência e por petição formalizada junto ao protocolo geral da unidade.

267. De acordo com informações obtidas durante entrevista com gestores, perguntado sobre a existência de priorização de instauração de processos, foi informado que é preciso orientação e apoio da Corregedoria-Geral do Incra nesse sentido.

268. Note-se que não é feito acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos pelas comissões, visando verificar se estão realizando ações para a devida conclusão do processo sob os aspectos de qualidade, tempestividade e eficácia.

269. Apesar disso, sob aspecto formal, as entrevistadas informaram que realizam inventário periódico dos processos e registram informações dos processos em uma planilha de controle, inclusive os pendentes de instauração, contendo número, assunto, resumo dos fatos, data da instauração, portarias, nome dos membros, data da ciência da autoridade instauradora, data de instalação da comissão, entre outras, o que lhes permite saber com que comissão está cada processo, em que fase e há quanto tempo.

270. Todavia, informaram que quando os processos disciplinares são encaminhados para julgamento em lugar diverso da Superintendência Regional, o Gabinete da UPC não acompanha o deslinde do processo ou as servidoras que registram as informações dos processos disciplinares nas planilhas e no Sistema CGU-PAD.

271. Importa acrescentar que é conveniente e oportuno, para o regular tratamento das denúncias, que se mantenha no âmbito da SR a análise, em sede de juízo de admissibilidade e prévia ao julgamento, pela PFE/Incra/MT.

5.1.3. CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES NO SISTEMA CGU-PAD

272. A Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, estabelece a obrigatoriedade de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD) para o gerenciamento das informações sobre processos disciplinares no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública federal.

273. O Sistema CGU-PAD constitui importante ferramenta para gestão dos procedimentos disciplinares, ao propiciar uma maior articulação com os órgãos, controle dos processos, desenvolvimento de indicadores, a fim de estabelecer e monitorar políticas de prevenção e repressão à corrupção, identificação de pontos críticos e construção de mapas de risco, bem como aprofundamento da análise das causas das situações mais graves.

274. Para tanto, além do registro dos processos disciplinares por todas as unidades cadastradoras, faz-se necessária a alimentação permanente do CGU-PAD com os atos descritos no Termo de Uso, o qual dispõe que todas as informações deverão ser registradas no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da ocorrência do ato de que tratam, nos termos do §1º, art. 3º, da Portaria Incra nº 290, de 26 de agosto de 2008, que disciplina a política de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares, no âmbito do Incra.

275. De acordo com o caput do referido art. 3º, os seguintes atos devem ser registrados no Sistema: instaurações, prorrogações, reconduções, alterações de presidente de comissão disciplinar, indiciamentos, encaminhamentos dos autos à autoridade julgadora, julgamentos, anulações, pedidos de reconsideração e decorrentes decisões, recursos hierárquicos e decorrentes decisões e instaurações de processos de revisão.

276. Para cumprimento das referidas normas, o Superintendente designou dois servidores para exercerem atividades de cadastramento, acompanhamento e registros de trâmites dos processos administrativos disciplinares nos Sistemas CGU-PAD e SISPAD, no âmbito da SR, conforme Ordem de Serviço/INCRA/SR-13/Nº 196/2017, de 22 de setembro de 2017.

277. Os gestores da SR informaram que apenas um dos dois servidores designados para o cadastro e manipulação do Sistema recebeu capacitação para sua operacionalização.

278. Em resposta à Solicitação de Auditoria, atinente à relação de denúncias, representações, processos disciplinares acusatórios e investigativos pendentes de instauração, instaurados, em andamento e/ou julgados até 31/12/2017, constando o tipo de procedimento, o objeto de apuração, a data de conhecimento do fato, entre outras informações, foi encaminhada tabela com informações referentes a 157 (cento e cinquenta e sete) processos.

279. Embora o termo de Uso do CGU-PAD não estabeleça a obrigatoriedade de alimentação do módulo “processo a instaurar” do sistema de informações dos processos pendentes de análise e/ou instauração, é de bom alvitre que denúncias e representações ou mesmo possíveis irregularidades identificadas de ofício pela própria UPC sejam remetidas a um dos servidores responsáveis pelo cadastramento de informações para alimentação do Sistema, cuja ação deve inclusive ser prevista no fluxo de procedimentos de denúncias e representações, com vista ao aprimoramento da gestão da atividade correcional.

280. Da análise das informações constantes do CGU-PAD, referentes aos processos em curso, julgados e arquivados em 2017, conclui-se que a SR não registrou a maior parte das informações necessárias ao acompanhamento da matéria correcional, contrariando os termos do §3º, art. 1º, da Portaria CGU nº 1.043/2017, e art. 3º, §1º, da Portaria/INCRA/P/Nº 290, de 26 de agosto de 2008, consoante omissões a seguir apontadas que denotam a necessidade de inclusão das informações respectivas no Sistema e de atualização constante dos registros.

5.1.3.1. FALHA OU AUSÊNCIA DE CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÕES DAS INFORMAÇÕES NO SISTEMA CGU-PAD

281. Ao examinar o cumprimento das disposições contidas na Portaria CGU nº 1.043, de 2007, e na Portaria Incra nº 290, de 2008, constataram-se falhas de alimentação de informações no Sistema, em especial as referentes ao registro e a tempestividade dos atos das comissões e atualização das fases dos seguintes processos:

Tabela 16 – Relação de processos sem registro e/ou desatualizados no CGU-PAD

Processo	Objeto	Situação/fase processo físico	Situação/fase CGU- PAD	Providências
----------	--------	----------------------------------	---------------------------	--------------

1) 54240.002025/2008-18 Sindicância Investigatória	Apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores em relação a ocupação irregular (grilagem) de terras públicas, cujos fatos foram apontados pelo TCU no Acórdão nº 1582/2006-Plenário.	A UPC informou que instaurou o Processo por meio da Portaria nº 13, de 15/5/20018. A UPC informou que o Relatório Final foi emitido em 23/5/2008 e o Parecer Jurídico em 3/7/2012. No entanto, não foi informado se processo foi julgado.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar Portaria de instauração e outras eventualmente existentes, além de atos processuais praticados, especialmente Relatório e Julgamento, este último caso existente.
2) 54240.000787/2012-58 Sindicância Investigatória	Matéria Jornalística veiculada na TV Globo em 24/7/2011, sobre ocupação irregular e venda de lote destinado a Reforma Agrária.	Sindicância Investigatória instaurada, por meio da Portaria nº 09, de 9/3/2012, publicada em 19/3/13.	Processo registrado. Instauração/Instrução o 19/03/2012.		Atualizar informações e anexar Portaria de Instauração e outras eventualmente existentes.
3) 54240.001974/2010-97 Sindicância Punitiva	Acidente com viatura.	A UPC informou que instaurou Processo por meio da Portaria nº 19, de 4/6/2010.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações.
4) 54240.001937/2015-93 Sindicância Investigatória	Acidente com viatura, ocorrendo óbito do servidor em 13/7/2011.	A UPC informou que instaurou o Processo por meio da Portaria nº 62, de 20/11/2015.	Instauração/Instrução o 23/11/2015.		Anexar Portaria de instauração e outras eventualmente existentes.
5) 54240.003239/2011-07 Sindicância Investigatória	Possível ocorrência de infração do dever funcional, visando cumprir determinações contidas no item 9.2.2 do Acórdão do TCU.	A UPC informou que instaurou o Processo por meio da Portaria nº 36, de 7/10/2011.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações.
6) 54240.001936/2015-49 Sindicância Investigatória	Possível comércio de lotes no PA Boa Esperança/Entre Rios com suposto envolvimento de servidores do Incra, cujos fatos foram denunciados pelo Ministério Público de Mato Grosso.	A UPC informou que instaurou o Processo por meio da Portaria nº 61, de 20/11/2015, mas a Comissão não se instalou por falta de condições.	Processo registrado. Instauração/Instrução o 23/11/2015.		Anexar Portaria de instauração e outras eventualmente existentes.
7) 54240.001938/2015-38 Sindicância Investigatória	Apuração de irregularidades relacionados a diversos fatos ocorridos no PA Serra Verde em referência a Ação Civil Pública, por suposta improbidade administrativa, pelo Ministério Público Federal.	A UPC informou que instaurou o Processo por meio da Portaria nº 63, de 20/11/2015, publicada em 23/11/2015.	Processo registrado. Instauração/Instrução o 23/11/2015		Anexar Portaria de instauração e outras eventualmente existentes.

8) 54240.001940/2015-15 Sindicância Investigatória	Denúncia informa que, em tese servidores estariam oferecendo e intermediando a venda e regularização de lotes no PA Caetê e outros fatos conexos.	A UPC informou que instaurou o Processo por meio da Portaria nº 65, de 20/11/2015, publicada em 23/11/2015. Porém, a Comissão não se instalou por falta de condições.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar Portaria de instauração e outras eventualmente existentes.
9) 54240.001935/2015-02 Sindicância Investigatória	Desaparecimento de Bens e fatos conexos.	A UPC informou que instaurou o Processo por meio da Portaria nº 60, de 20/11/2015, publicada em 23/11/2015.	Processo registrado. Instauração/Instrução o 23/11/2015.		Anexar Portaria de instauração e outras eventualmente existentes.
10) 54240.001939/2015-82 Sindicância Investigatória	Acidente com viatura.	A UPC informou que instaurou o Processo por meio da Portaria nº 64, de 20/11/2015, publicada em 23/11/2015.	Processo registrado. Instauração/Instrução o 23/11/2015.		Anexar Portaria de instauração e outras eventualmente existentes.
11) 54240.002346/2001-38 Sindicância Investigatória	Existência de ilícito administrativo.	Portaria nº 33, de 23/07/2001. A UPC informou que o Relatório foi emitido em 30/8/2001, mas não consta informação de parecer jurídico e julgamento.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar Portaria de instauração e outras eventualmente existentes, além do Relatório Final.
12) 54240.001899/2003-35 Sindicância Investigatória	Desaparecimento de Bens (Micro Computador).	Portaria nº 35, de 31/06/2003. A UPC informou que o Relatório foi emitido em 30/8/2001, mas não consta informação de parecer jurídico e julgamento.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar Portaria de instauração e outras eventualmente existentes, além do Relatório Final.
13) 54240.002261/2005-83 Sindicância Punitiva	Apurar suposta responsabilidades dos servidores da SR(13)/MT, relativamente aos Laudos de Vistoria e Avaliações de imóveis da Fazenda Pingo D'Água, Fazenda Mãe Maria e Fazenda Barranqueira, em cumprimento a Decisão nº 1.263/2002 TCU.	A UPC informou que instaurou o Processo por meio da Portaria nº 44, de 08/09/2005, publicada em mesma data.	Processo registrado. Instauração/Instrução o 12/09/2005.		Anexar Portaria de instauração e outras eventualmente existentes.

14) 54240.002297/2008-18 Sindicância Investigatória	Apurar responsabilidade de servidor no que diz respeito ao não atendimento no prazo legal previsto no mandado de segurança.	A UPC informou que instaurou o Processo por meio da Portaria nº 24, de 07/07/2008.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar Portaria de instauração e outras eventualmente existentes.
15) 54240.000927/2003-05 Sindicância Investigatória	Apurar responsabilidade dos servidores da SR(13)/MT pela emissão de Laudos de Vistoria e Avaliação de imóveis rurais objeto de desapropriação para fins de Reforma Agrária, com indícios de irregularidades, conforme aponta Decisão nº 1263/2002 TCU Plenário, relativo a Fazenda Mãe Maria Alto da Boa Vista/MT.	A UPC informou que instaurou o Processo por meio da Portaria nº 44, de 08/09/2005.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar Portaria de instauração e outras eventualmente existentes.
16) 54240.001741/2006-16 PAD	Abandono de cargo.	Portaria nº 935, de 04/11/2002. Segundo informado pela UPC, o servidor foi indiciado em 18/12/2002, tendo apresentado defesa em 6/12/2002. O Relatório é de 6/12/2002 e o Parecer Jurídico de 21/3/2003. No entanto, não há informação de julgamento.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar cópia da Portaria de instauração e outras eventualmente existentes. Anexar cópia do Relatório Final e do Parecer.
17) 54240.000894/2007-19 Sindicância Investigatória	Irregularidades na aplicação de crédito no PA Ouro Branco.	Portaria nº 8, de 26/3/2007. A Comissão se instalou em 30/3/2007. A UPC informou que o Relatório Final foi emitido em 25/4/2007 e o Parecer em 4/6/2007. No entanto não consta informação de Julgamento.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar cópia da Portaria de instauração e outras eventualmente existentes. Anexar cópia do Relatório Final e do Parecer.
18) 54240.004823/2002-81 PAD	Apurar fatos que contribuíram para a invasão do PA Maria Mãe.	Portaria nº 1027, de 02/12/2012.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar Portaria de instauração e outras eventualmente existentes.

19) 54240.001439/2003-15 Sindicância Investigatória	Apurar denúncia de suposta venda de lotes, desvio de recursos do PRONAF e fatos conexos.	A UPC informou que instaurou o Processo por meio da Portaria nº 28, de 04/6/2003. O Relatório Final foi emitido em 15/8/2003.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar Portaria de instauração e outras eventualmente existentes, além do Relatório Final.
20) 54240.001306/2003-31 Sindicância Investigatória	Denúncia de suposto furto de talão de cheque e uso indevido do mesmo.	A UPC informou que instaurou o Processo por meio da Portaria nº 292, de 17/06/2003.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar Portaria de instauração e outras eventualmente existentes.
21) 54240.001439/2000-39 Sindicância Investigatória	Irregularidades na aplicação de recursos do Procer e Crédito Instalação.	A UPC informou que instaurou o Processo por meio da Portaria nº 28, de 04/06/2003.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar Portaria de instauração e outras eventualmente existentes.
22) 54240.002101/2007-04 PAD	Apurar suposta irregularidade na emissão de CCIR.	A UPC informou que o Processo foi instaurado pela Portaria nº 21, de 05/2007.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar Portaria de instauração e outras eventualmente existentes.
23) 54240.002084/2008-88 Sindicância Investigatória	Apura denúncia de irregularidades no decorrer da execução das obras objeto do CONVÊNIO/CRT/MT/21.000/97, as quais foram apontadas pelo Acórdão nº 208/2008 TCU-Plenária.	A UPC informou que o Processo foi instaurado pela Portaria nº 11, de 25/04/2008.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar Portaria de instauração e outras eventualmente existentes.
24) 54240.001564/2008-21 Sindicância Investigatória	Apuração de fatos de irregularidade ocorridos no decorrer do contrato CRT/MT nº 1100/2006 – Empresa JJ – Cuiabá.	Portaria nº 411, de 23/09/98.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações.
25) 54141.000923/2002-56 Sindicância Investigatória	Irregularidades Administrativas relacionadas a alteração de dados cadastrais no SNCR com senha de terceiros.	Portaria nº 56, de 1º/10/2007.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar Portaria de instauração e outras eventualmente existentes.
26) 54240.002496/2008-18 Sindicância Punitiva	Referente a acidente a viatura.	Portaria nº 411, de 23/09/1998.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações.

27) 54240.001439/2003-15 Sindicância Investigatória	Apuração de denúncias de venda de lotes.	Portaria nº 28, de 24/06/2003, instalada em 1º/07/2003.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações.
28) 54000.000968/2011-26	Denúncia de cobrança de georreferenciamento em PA entre outros. Apuração de denúncia de irregularidades na aplicação de crédito instalação, modalidade recuperação no PA Piratininga/MT.	A UPC não informou Portaria de Instauração. No entanto, existe juízo de admissibilidade positivo datada de 22/5/2012.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações.
29) 54240.001973/2010-42	Acidente com viatura.	As Portarias que constam nos autos foram tornadas insubsistentes, conforme despacho no verso da folha 07 em 03/09/2010. Há juízo positivo de admissibilidade.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações.
30) 54240.000586/2008-75 Sindicância Punitiva	Acidente com viatura, conduzida pelo Chefe da UA Pontes e Lacerda.	Portaria nº 07, de 13/03/2003, cuja Comissão se instalou em 21/03/2003. Encerrados os trabalhos a Comissão em 05/05/2003.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações.
31) 54240.001688/2015-36	Apuração de ato supostamente ilícito praticado por servidor – pelo cancelamento de Certificação da Fazenda Tamboril.	A UPC não informou Portaria de Instauração e nem a eventual existência de juízo positivo de admissibilidade.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações.
32) 54240001584/2014-41	Relata a prática de atos de embriaguez em serviço que atenta contra o dever de manter conduta compatível com a moralidade adm.	Sindicância instaurada pela Portaria nº 20, de 22/8/2014, publicado na mesma data.	Processo registrado. Instauração/Instrução o 25/8/2014.		Atualizar informações e anexar cópia da Portaria de Instauração e outras eventualmente existentes.
33) 54249.000036/2012-10	Viatura danificada em acidente de trânsito.	A UPC não informou Portaria de Instauração. Porém, consta informação de juízo positivo de admissibilidade datado de 18/12/2013.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações.
34) 54240.003216/2013-56	Suposta irregularidade funcional praticada pelo antigo Ouvidor Agrário da SR(13)/MT.	A UPC não informou Portaria de Instauração. Porém, consta informação de juízo positivo de admissibilidade datado de 21/11/2013.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações.

35) 54240.001583/2014-04 (apenso nº 54240.001462/2014-54) Sindicância Investigativa	Apuração de denúncia contra servidor da autarquia por suposto uso indevido de viatura oficial, detido, em tese, sobre a influência de álcool em matéria veiculada na mídia.	A UPC informou que o Processo foi instaurado pela Portaria nº 19, de 22/8/2014.	Processo Registrado. Instauração/Instrução o 25/8/2014.	Atualizar informações. Anexar Portaria de Instauração e outras eventualmente existentes, além do Relatório Final e Julgamento.
36) 54240.001138/2015-17 PAD	Apuração de denúncia contra servidor da autarquia por suposto uso indevido de viatura oficial, detido, em tese, sobre a influência de álcool em matéria veiculada na mídia.	A UPC informou que o PAD foi instaurado pela Portaria nº 24, 26/6/2015, publicada em 29/6/2015. Conforme informado pela UPC, o servidor foi indiciado em 16/11/2015, tendo se defendido dos fatos em 1º/12/2015. O Relatório Final foi emitido em 11/12/2015 e o Parecer Jurídico em 23/2/2016. No entanto, não consta informação de julgamento.	Processo Registrado. Instauração/Instrução o 29/6/2015.	Atualizar informações. Anexar Portaria de Instauração e outras eventualmente existentes, além do Termo de Indiciamento, Defesa, Relatório Final, Parecer e Julgamento.
37) 54240.000957/2003-11 Sindicância	Apuração de irregularidades em vistorias de áreas/fazendas visando a desapropriação para fins de Reforma Agrária.	A UPC informou que o Processo foi instaurado em 9/3/2005, mas não declinou a Portaria.	Processo cadastrado.	não Cadastrar processo e atualizar informações.
38) 54240.004176/2002-15 Sindicância Investigatória	Apurar possível falsificação de documentos visando quitação de débitos e a liberação de condições resolutivas de TD.	A UPC informou que o Processo foi instaurado em 4/10/2002, mas não declinou a Portaria. Segundo informado ainda, o Relatório Final foi emitido em 4/12/2002 e o Parecer Jurídico em 25/4/2003. No entanto, não consta informação de julgamento. Mas tão só que o PAD não foi feito.	Processo cadastrado.	não Cadastrar processo e atualizar informações.
39) 54240.001902/2002-30 PAD	Apuração de “incidente de insanidade mental” de servidora do INCRA, desvio de recursos do crédito instalação.	A UPC informou que instaurou PAD, por meio da Portaria/INCRA/P/nº 188, de 08/4/2002. Foi informado que o Processo fora arquivado, mas não consta a data do Relatório Final, nem do Parecer Jurídico e do julgamento.	Processo cadastrado.	não Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar Portaria de Instauração e outras porventura existentes.

40) 54240.001088/2003-34 Sindicância Investigatória	Apuração de possíveis irregularidades em vistorias de áreas/fazendas passíveis de desapropriação para fins de Reforma Agrária.	A UPC informou que o processo foi instaurado por meio da Portaria/INCRA/P/nº 548, de 13/05/2003. No entanto, não consta informação de juízo de admissibilidade positivo.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar Portaria de Instauração e outras porventura existentes.
41) 54000.000223/2002-76 PAD	Apurar possível desacato e desobediência de servidores quanto à determinação de afastamento das atividades no Órgão.	A UPC informou que instaurou o Processo por meio da Portaria/INCRA/P/nº 266, de 06/5/2002. Conforme informado ainda, os servidores foram indiciados em 3/9/2002, tendo se defendido dos fatos em 1º e 7/10/2002. O Relatório Final foi emitido em 4/11/2002 e o Parecer Jurídico em 13/12/2003. O Julgamento foi proferido em 27/12/2002.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar Portaria de Instauração e outras porventura existentes, além de cópia dos demais atos praticados no Processo.
42) 54240.002572/2007-12 PAD	Denúncia de possível grilagem de terras públicas federais na região da Serra do Caximbo.	A UPC informou que o Processo foi instaurado por meio da Portaria Conjunta PGF/INCRA/nº 42, de 15/6/2007. Conforme informado ainda, os servidores foram indiciados em 8/11/2007, tendo se defendido dos fatos em 21/11/2007. O Relatório Final foi emitido em 13/12/2007, mas não consta informação da existência de Parecer Jurídico em 13/12/2003 e de Julgamento do feito.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar cópia da Portaria de Instauração e de outras porventura existentes, além dos demais atos praticados no Processo.
43) 54240.000586/2003-60 Sindicância Punitiva	Acidente com viatura conduzida pelo Chefe da UA Pontes e Lacerda.	A UPC informou que o Processo foi instaurado pela Portaria nº 7, de 13/3/2003.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar cópia da Portaria de Instauração e de outras porventura existentes, além dos demais atos praticados no Processo.

44) 54240.002572/2007-12 PAD	Apuração de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito da Superintendência Regional do INCRA SR/13	A UPC informa que o Processo foi instaurado pela Portaria Conjunta/PGF/INCRA/Nº 42, de 15/6/2007. Consta a informação de que no dia 8/11/2007 os acusados foram citados para apresentação de defesa escrita e aparentemente o Processo foi encerrado em 21/11/2007, sem menção ao recebimento de Defesa e emissão de Relatório Final.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar Portaria de Instauração e outras eventualmente existentes, além de outros atos processuais praticados.
45) 54240.001108/2002-96 e 54240.0002528/2003-71 Sindicância Investigatória	Denúncia de possíveis irregularidades durante aplicação de crédito instalação, modalidade materiais de construção, no Projeto de assentamento Avaí, situado no Município de Nova Canaã do Norte/MT.	A UPC informou que o Processo foi instaurado pela Portaria/INCRA/SR-13/Nº 85, de 05/11/2003. Segundo informado ainda, consta Relatório Final datado de 20/2/2004 e Parecer Jurídico, recomendando abertura de PAD. Entretanto, não consta Julgamento.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar cópia da Portaria de Instauração e outras, além de outros atos processuais praticados.
46) 54240.000438/2010-74 Sindicância Punitiva	Apuração de responsabilidades, ou não, contra atos do Superintendente Regional	A UPC informou que instaurou Processo por meio da Portaria/INCRA/SR-13/Nº 07, de 05 de fevereiro de 2010.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar Portaria de Instauração e outras eventualmente existentes, além de outros atos processuais praticados.
47) 54240.005081/2006-34 Sindicância Investigativa	Apuração de irregularidades – emissão de declaração de aptidão ao PRONAF – PA MACIFE, localizado no município de Serra Nova Dourada/MT.	A UPC informou que instaurou Processo por meio da Portaria nº 024, de 20/09/2006.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar Portaria de Instauração e outras eventualmente existentes, além de outros atos processuais praticados.

48) 54000.003105/99-62 Sindicância Investigatória	Apuração de irregularidade na PA SANTO IDELFONSO, PA. NOIDORINHO/VITORIA E PA TAMBORIL, Município de São Joaquim/MT.	A UPC informou que instaurou o Processo por meio da Portaria/INCRA/P/Nº 1.079, de 23/12/2002. Consta ainda a informação de que em 28/7/2003 o Relatório Final foi entregue e o investigado absolvido, mas sem declinar a data do Julgamento.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar Portaria de Instauração e outras eventualmente existentes, além de outros atos processuais praticados, especialmente o Relatório e Julgamento.
49) 54240.002747/99-21 Sindicância Investigatória	Apuração de denúncia no PA NOVA CONQUISTA, situado no Município de Pontes e Lacerda.	A UPC informou que foi instaurado Processo por meio da Portaria/INCRA/G/Nº 07, de 01/02/2002. Consta ainda a informação de que em 18/4/2002 o Relatório Final foi entregue e que não havia envolvimento de servidor da SR(13)/MT nos fatos, mas sem declinar a data do Julgamento.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar Portaria de Instauração e outras eventualmente existentes, além de outros atos processuais praticados, especialmente Relatório e Julgamento.
50) 54240.005137/98-25 Sindicância Investigatória	Apura denúncia de irregularidade no crédito PROCERA, PA MACUCO, Município de Comodoro/MT.	A UPC informou que instaurou Processo por meio da Portaria/INCRA/G/Nº 07, de 01/02/2002.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar Portaria de Instauração e outras eventualmente existentes, além de outros atos processuais praticados.
51) 54240.002826/2008-75 Sindicância Investigatória	Possível desaparecimento dos processos de certificação rural nº 53240.003289/2000-99 e 54240.002617-21	A UPC informou que foi instaurado Processo por meio da Portaria/INCRA/GAB/Nº 40/2011.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações. Anexar cópia da Portaria de Instauração e outras eventualmente existentes.
52) 54240.004180/2008-61 Sindicância Investigatória	Apuração de responsabilidade pela perda do prazo para resposta ao MANDADO DE INTIMAÇÃO/Nº 1962/2008.	A UPC não informou Portaria de Instauração e nem a eventual existência de juízo positivo de admissibilidade.	Processo cadastrado.	não	Cadastrar processo e atualizar informações.

53) 54240.000395/2001-36 (principal) e apensos: 54240.000294/2001-65; 54242.000342/03; 54240.002376/2004-97; 54240.000895/2006-82 e 54240.002709/2011-15 PAD	Apuração de responsabilidades decorrente de denúncia de irregularidades na aplicação de Crédito Instalação, Modalidade Materiais de Construção, no PA Sadia II, e na UA de Cáceres, Município de Cáceres-MT.	A UPC informou que instaurou Processo por meio da Portaria/INCRA/SR-13/Nº 27, de 23/08/2011.	Processo Registrado. Instauração/Instrução o 29/08/2011.	Atualizar informações. Anexar cópia da Portaria de Instauração.
---	--	--	--	---

*De acordo com informação repassada pela UPC, o Processo nº 54000.000223/2002-76 foi julgado em 27/12/2002 e arquivado subsequentemente. Portanto, não será analisado, sob aspecto gerencial, e nem entrará nos cálculos e resultados dos indicadores, por não estar no escopo da auditoria, o que não quer dizer que as informações dele não tenham que ser cadastradas no Sistema CGU/PAD.

5.1.3.2. AUSÊNCIA DE CAPACITAÇÃO NO SISTEMA CGU-PAD

282. Apenas uma das servidoras atualmente designadas para o cadastro dos processos e atualização das informações no Sistema, foi capacitada para o exercício das funções e há mais de 5 (cinco) anos.

5.1.4. RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS

283. No que se refere à infraestrutura, a SR não dispõe de uma unidade com sala reservada para realização de apoio a gestão, controle e acompanhamento dos processos disciplinares, porém, há duas servidoras designadas para o exercício das funções, em que pese apenas uma se dedicar exclusivamente às referidas funções.

284. A sala antes destinada à referida atividade foi alocada para uma das três comissões em curso na UPC, razão pela qual a servidora designada a se dedicar exclusivamente ao apoio a gestão, controle e acompanhamento dos processos disciplinares teve que se transferir para uma estação de trabalho da sala de Protocolo, temporariamente, até a conclusão dos trabalhos apuratórios.

285. Nada obstante, os processos físicos ficam guardados em um armário da referida sala, cujas chaves ficam com uma das duas servidoras acima apontadas.

286. Entretanto, muitas vezes, a comissão está realizando deliberações e/ou atos de instrução processual que exigem privacidade e, por conseguinte, não há como qualquer delas acessarem os processos e atualizarem as planilhas de controle e acompanhamento processual, nem mesmo atualizarem as informações dos processos no Sistema CGU-PAD.

287. A Superintendência não dispõe de salas específicas para funcionamento das comissões, mas tão só 3 (três) salas improvisadas, embora contenham estrutura mínima para o desenvolvimento dos trabalhos, a exemplo de estações de trabalho para os membros, cadeiras e microcomputadores.

288. Após conclusão do processo, os autos são remetidos ao Arquivo Central, que pertence à estrutura da Divisão de Administração e Serviços Gerais, com acesso restrito (sala chaveada), controlado por uma servidora, que é responsável pela recepção, cadastramento, classificação, armazenamento e controle de entrada e saída de processos, os quais são tramitados,

por meio do Sistema de Informações e Processos – SISPROT.

289. Ressalte-se que o Arquivo se encontra desorganizado e está funcionando em uma sala com infiltrações no teto. Ademais, não há tratamento diferenciado para processos de natureza disciplinar em relação a outros que ficam arquivados na unidade.

290. Sobre a disponibilização de apoio administrativo e logístico para o desempenho das atividades das comissões, bem como de recursos financeiros para deslocamentos com vista à realização de diligências e oitivas, não foi relatado maiores dificuldades a não ser em períodos de contingenciamento de despesas.

291. Sob o aspecto da infraestrutura, verificou-se a existência de aparelho de videoconferência à disposição da SR que se destina, prioritariamente, à comunicação entre gestores, mas que pode ser utilizado por comissões.

292. Entretanto, caso seja disponibilizado espaço e o referido equipamento para apuração disciplinar, será necessário confirmar a compatibilidade do local com os requisitos previstos na IN CGU nº 12, de 11/11/2011, de modo a assegurar o caráter reservado dos atos, em atenção ao disposto no art. 150, parágrafo único, da Lei nº 8.112/90.

5.1.4.1. AUSÊNCIA DE SERVIDORES SUFICIENTES PARA O DESEMPENHO DO APOIO À GESTÃO DA ATIVIDADE DISCIPLINAR

293. Diante da realidade da UPC, em que há uma quantidade expressiva de denúncias, representações, processos disciplinares pendentes de juízo de admissibilidade e instauração, além de uma grande quantidade de processos em curso e da necessidade de inserção das informações respectivas no Sistema CGU/PAD, o número de servidores designados é insuficiente para a realização do apoio a gestão da atividade correcional.

5.1.4.2. INFRAESTRUTURA INADEQUADA PARA REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS DE APOIO À GESTÃO DA ATIVIDADE CORRECIONAL

294. Tendo em vista que os trabalhos de controle e acompanhamento da atividade disciplinar estão sendo realizados na sala de protocolo, improvisadamente, onde vários servidores e colaboradores têm acesso irrestrito, razão pela qual, muitas vezes, não há como se garantir o sigilo necessário ao resguardo da intimidade dos investigados e do objeto das apurações, nem como acessar os autos ou mesmo lançar informações nas planilhas de acompanhamento e controle e no Sistema CGU/PAD, de maneira tempestiva, o que pode ocasionar prejuízo ao gerenciamento de informações e o encaminhamento de informações desatualizadas aos órgãos de controle, além de riscos desnecessários de vazamento de informações sensíveis e seus consectários lógicos.

5.1.5. COMISSÕES DISCIPLINARES

295. Nesse tópico, analisou-se a existência de pessoal capacitado para a condução de processos disciplinares e em quantidade suficiente; eventuais dificuldades que as comissões encontram para exercer suas atribuições (logísticas, diárias, etc.); a regularidade na formação (quantidade, estabilidade, etc); incentivo para atuação em comissões; seleção de membros treinados, entre outros.

296. De acordo com informações prestadas pelos gestores da unidade e membros das

comissões, a UPC não possui comissão permanente de processos disciplinares, ressaltando-se que a escolha dos membros é realizada, caso a caso, com base na disponibilidade, conhecimento da matéria a ser investigada, habilidades individuais, perfil, treinamento em processo disciplinar, bem como experiência acumulada em outros processos disciplinares.

297. Ressalvaram, por outro lado, que a depender do assunto ou diante de situações em que servidores consultados colocam resistência à realização do trabalho, sob o argumento de evitar indisposição com colegas ou mesmo por falta de perfil ou capacitação ao exercício do mister, são utilizadas pessoas de outras Superintendências Regionais do Incra ou de outros órgãos públicos federais.

298. Não existe política de incentivo por parte do Incra para atuação dos servidores nas comissões.

299. A maior parte dos processos em andamento na UPC são conduzidos por servidores de outras Superintendências, por designação do Presidente ou do Corregedor-Geral do Incra.

300. Ressalta-se que os servidores da própria SR, via de regra, recusam-se ao exercício do mister quando são formalmente designados pelo Superintendente da UPC, alegando toda sorte de impedimentos e suspeições, conquanto muitas vezes sem justificativas plausíveis, mas que são acatadas irrestritamente sem maiores questionamentos por aquele, na condição de autoridade instauradora.

301. Assim, na grande maioria dos casos, os processos não chegam a ser instaurados e quando instaurados são paralisados sob a alegação de falta de pessoal para retomada dos trabalhos.

302. Apesar das referidas alegações, é importante assinalar que a designação para integrar comissões não está sujeita a negociação com o servidor, eis que é encargo obrigatório e irrecusável, ressaltados os casos em que o indicado não reúna as condições exigidas pelo art. 149, da Lei nº 8.112/90¹¹, a exemplo de estabilidade no serviço público aos membros e o requisito de que o presidente seja ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado, ou quando se verificar alguma situação de impedimento ou suspeição, previstas nos arts. 18 a 21 da Lei nº 9.784/99¹².

11 Art. 149. O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente, observado o disposto no § 3o do art. 143, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado. § 1o A Comissão terá como secretário servidor designado pelo seu presidente, podendo a indicação recair em um de seus membros. § 2o Não poderá participar de comissão de sindicância ou de inquérito, cônjuge, companheiro ou parente do acusado, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau.

12 Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que: I - tenha interesse direto ou indireto na matéria; II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau; III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

303. Diante disso, considerando a resistência de servidores em integrar comissões disciplinares, é interessante que a UPC avalie a possibilidade de estimular mais servidores a se capacitarem em matéria disciplinar, com o escopo de facilitar ou atenuar a insegurança para participação dos trabalhos disciplinares apuratórios.

304. Durante os trabalhos de campo, verificou-se que duas comissões estavam instaladas na SR praticando atos de instrução processual, a exemplo de oitiva de testemunhas, cujos membros eram oriundos de outros estados.

305. Verificou-se que cada uma delas estava atuando em apenas dois processos, o que se revelou um desperdício de força operacional em contrapartida a um alto custo para a administração, com o recebimento de diárias, haja vista que poderiam ser designados para atuar, paralelamente, em outros processos da SR, mormente considerando que muitos ostentam objeto de apuração simples e, portanto, poderiam ser concluídos em curto espaço de tempo.

306. O Superintendente, em entrevista, reclamou que muitas vezes se depara com designações de servidores da UPC pelo Incra/Sede (Corregedoria e Presidência) para atuarem em processos instaurados em outros estados, sem qualquer tratativa prévia ou comunicação, o que acaba prejudicando o planejamento e execução de atividades da SR.

307. Diante dessas dificuldades, o Superintendente deve priorizar apuração de irregularidades de maior relevância e/ou gravidade, tais como: improbidade, corrupção, malversação de bens públicos, fraude a licitações, venda ilegal de lotes de PA, superavaliação de imóvel destinado a desapropriação.

308. A SR informou que possui 266 (duzentos e sessenta e seis) servidores ativos, dentre os quais 20 (vinte) capacitados em matéria disciplinar nos últimos cinco anos e aptos a atuar em comissões, eis que ostentam a condição de estáveis no serviço público.

309. Entretanto, apesar da considerável quantidade de servidores treinados, apenas 11 (onze) detém experiência na matéria disciplinar, embora nenhum deles tenha atuado em processos da SR, no ano de 2017, mas apenas em apurações de fatos ocorridos no âmbito de outras Superintendências, por designação do órgão central (Presidência ou Corregedoria-Geral). Na realidade, normalmente são utilizados servidores da UPC para atuarem em processos que tratam de irregularidades mais graves, em regra, com repercussão na mídia nacional ou decorrentes de operações policiais, ocorridas em outros Estados.

310. A Superintendência esclareceu que as demandas envolvendo desvio de conduta de servidores da UPC ocorridas em 2017 e 2018 foram encaminhadas a Brasília, cujas comissões foram formadas com pessoal de outras Superintendências e designadas por meio de Portarias subscritas por autoridades instauradoras do Incra/Sede (Corregedoria-Geral ou Presidência), sendo que, no âmbito da SR, nenhum processo foi instaurado, teve andamento ou foi julgado no

Art. 19. A autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar. Parágrafo único. A omissão do dever de comunicar o impedimento constitui falta grave, para efeitos disciplinares.

Art. 20. Pode ser argüida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

Art. 21. O indeferimento de alegação de suspeição poderá ser objeto de recurso, sem efeito suspensivo.

exercício de 2017.

311. Os membros das duas comissões entrevistados não reclamaram da falta de recursos financeiros para realização de deslocamentos e diligências ou de apoio logístico para o desenvolvimento dos trabalhos, ressalvados, em certos casos, atrasos no pagamento de diárias, tendo informado que nunca foram coagidos ou pressionados a atenuar ou agravar a situação dos acusados e investigados ou direcionar o resultado das apurações.

312. Ademais, todos informaram que utilizam o Manual de PAD da CGU, ressaltando que quando se deparam com dúvidas no decorrer de processos consultam à Procuradoria Federal Especializada junto à própria UPC ou ao Incra/Sede em Brasília, a qual lhes fornecem orientações necessárias ao esclarecimento das dúvidas prontamente.

313. Por fim, como relevante ferramenta de prevenção e disseminação do conhecimento em matéria correcional, sugere-se a capacitação contínua de dirigentes e servidores – a exemplo das ações efetivadas pelo Projeto PREVENIR da Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República.

5.2. AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DISCIPLINARES

314. Com a finalidade de verificar a tempestividade das ações disciplinares, a equipe se debruçou sobre dados extraídos do CGU-PAD e respostas às solicitações de auditoria, além das informações constantes de alguns processos analisados in loco, tendo, em razão disso, realizado análise gerencial de 157 (cento e cinquenta e sete) processos referentes a denúncias, representações, sindicâncias investigativas e processos administrativos disciplinares que estavam em curso em 2017 ou pendentes de análise ou instauração no âmbito da UPC.

315. A partir disso, a equipe conseguiu determinar indicadores gerenciais de temporalidade, mas não indicadores de resultados, pois nenhum processo foi julgado em 2017.

5.2.1. PROCESSOS PENDENTES DE ANÁLISE E/OU INSTRUÇÃO

316. Foi elencada abaixo a relação de processos pendentes de análise e/ou instauração e descrito nos tópicos seguintes as inconformidades em relação a eles.

Tabela 17 – Relação de processos pendentes de análise e/ou instauração em 31/12/2017

Processo	Objeto	Data da notícia do fato (ou protocolo)	Data do Juízo de admissibilidade (se existente)	Tempo decorrido desde a data de notícia do fato
1) 45240.001439 /2000-39	Irregularidades na aplicação de recursos do Procer e Crédito instalação.	12/9/1998	-	7.050
2) 54240.000250 /99-31	Apurar denúncia de irregularidade no PA Cotriguaçu referente a aplicação de créditos: implantação, alimentação e fomento.	29/01/1999	-	6.911

3) 54245.000075 /001-36	Denúncia envolvendo servidores em suposta aquisição de lotes no PA Veraneio, Colíder/MT.	26/4/2001	28/5/2001	6.093
4) 54000.002205 /2002-29	Apuração de denúncia sobre cobrança de serviços que deveriam ser gratuitos referentes à emissão de CCIR.	3/5/2001	-	6.086
5) 54240.001185 /2001-65	Denúncia de irregularidades de possível venda de lotes no PA Martins I com suposto envolvimento de servidor lotado na UAVA/MT.	7/5/2001	14/5/2001	6.082
6) 54240.003386 /2002-88	Apuração de denúncia sobre possível desvio na aplicação nos recursos do Crédito Instalação no PA Carlos Marighela.	22/8/2002	-	5.610
7) 54240.003833 /2002-07	Suspeita de irregularidades na emissão de TDA's realizados em favor da Empresa Tibagi – Engenharia, Construções e Mineração LTDA.	12/9/2002	-	5.589
8) 54240.004536 /2002-71	Irregularidades no PA Zumbi dos Palmares e outros.	26/11//2002	-	5.514
9) 54240.004718 /2002-41	Denuncia de pratica de peculato por parte de servidores da Autarquia Federal.	5/12/2002	-	5.505
10) 54240.004973 /2002-94	Apuração de irregularidade pagamento Pronaf - A.	26/12/2002	-	5.484
11) 54240.000915 /2003-72	Apuração de responsabilidade dos agentes do INCRA/SR-13, relativamente aos Laudos de vistoria e avaliação de imóveis.	2/5/2003	Obs.: Foi declinado a existência, nos autos, de manifestação da PFE/R/MT, mas sem referência à data.	5.357
12) 54240.001201 /2003-81	Possível irregularidade ocorrida em processo de desapropriação relativa a superavaliação realizada pelo INCRA, conforme Decisão 1263/2002 TCU Plenário de 25/09/2002, letra “j” Relativo a Fazenda Paloma II e IV (Campo Novo do Parecis/MT).	3/6/2003	-	5.325
13) 54246.000194 /2003-41	Acidente com viatura.	7/7/2003	-	5.291

14) 54240.001446 /2003-17	Possível envolvimento de servidor em manter terras da União sob ocupação ilegal nos Município de Porto Estrela e Barra do Bugres.	15/7/2003	-	5.283
15) 54240.001725 /2003-72	Abandono de cargo.	11/8/2003	-	5.256
16) 54240.001755 /2003-89****	Apuração de denuncia de extração e comercialização ilegal de madeiras e venda de lotes da Reforma Agrária no PA Tibagi, Município de Brasnorte/MT.	12/8/2003	-	5.255
17) 54240.001755 /2003-89	Apuração de responsabilidade no desaparecimento de EQUIPAMENTO DE INFORMÁTICA da SR 13/MT.	12/08/2003	-	5.255
18) 54240.001961 /2003-99	Maus tratos de servidores do INCRA aos representantes da FETAGRI.	16/9/2003	-	5.220
19) 54240.002021 /2003-17	Apuração de possível falsidade ideológica em de CCIR.	26/9/2003	14/3/2007	5.210
20) 54240.003101 /2013-61*	Ocupação irregular de lotes em diversos PA's.	4/12/2003	4/12/2003	5.141
21) 54240.000233 /2005-21	Denúncia de possível irregularidade na aplicação de crédito – Material de Construção.	3/2/2005	19/7/2005	4.714
22) 54240.000526 /2015-81	Denuncia de agressão a servidor no exercício da função.	10/3/2005	27/03/2015	4.679
23) 54240.004562 /2005-41	Desaparecimento de Bem Permanente (Máquina fotográfica).	13/9/2005	-	4.492
24) 54000.000083 /2006-60	Trata-se de convênio/nº CRT/MT/21.000/97 firmado entre o INCRA x PREFEITURA MUNICIPAL DE LUCAS DO RIO VERDE/MT, através do seu Representante Legal, no valor de R\$ 500.000,00 por práticas de atos de irregularidades.	06/01/2006	-	4.377
25) 54240.002792 /2006-57	Apuração de irregularidade na aplicação de recursos públicos no PA BOA VISTA.	31/07/2006	-	4.171

26) 54240.003713 /2006-25	Apuração de irregularidade no PA SANTANA DO TAQUARAL, município de Sto Antônio Leverger/MT.	11/09/2006	Obs.: declinado a existência, nos autos, de manifestação da PFE/R/MT, mas não a data.	Foi a nos de da mas	4.129
27) 54240.004084 /2006-51	Comunicação de decisão do TCU- ACÓRDÃO/Nº 1582/2006.	06/10/2006	-		4.104
28) 54240.005211 /2006-39	Apuração de irregularidades atinentes a possível ocorrência de desídia ou negligência.	15/12/2006	-		4.034
29) 54246.000004 /2007-19	Possível irregularidade administrativa.	12/1/2007	-		4.006
30) 54240.000494 /2007-11	Apuração de possíveis irregularidades na aplicação de recursos públicos, aplicação de créditos na modalidade “material de construção”, no PA Japuramã.	12/2/2007	Obs.: declinado a existência, nos autos, de manifestação da PFE/R/MT, mas sem referência à data.	Foi a nos de da mas	3.975
31) 54240.001743 /2007-88	Furto de veículo.	19/4/2007	-		3.909
32) 54240.002183 /2007-89	Apuração de irregularidades sobre verbas no PAC.	7/5/2007	-		3.891
33) 54000.001044 /2007-61	Denúncia de irregularidades na SR(13)/MT.	18/5/2007	Obs.: declinado a existência, nos autos, de manifestação da PFE/R/MT, mas sem referência à data.	Foi a nos de da mas	3.880
34) 54240.003042 /2007-83	Apuração de possível agressão verbal contra servidor.	15/8/2007	Obs.: declinado a existência, nos autos, de manifestação da PFE/R/MT, mas sem referência à data.	Foi a nos de da mas	3.791

35) 54240.001973 /2010-42	Acidente com viatura.	29/10/2007	3/9/2009	3.716
36) 54240.004551 /2007-23	Apuração de incidente envolvendo funcionários da SR.	12/11/2007	-	3.702
37) 54240.000073 /2008-63	Apura denúncia de irregularidade e de escrituras e certidões frias.	03/01/2008	-	3.650
38) 54240.001407 /2008-16	Apuração de FURTO DE MATERIAIS.	14/02/2008	-	3.608
39) 54240.000915 /2008-87	Denúncia/Apuração dos fatos relativo a materialidade e responsabilidade administrativa, civil e criminal em face de atos de prevaricação praticados por servidores do Órgão Executor Fundiário em Cáceres/MT e Intermat.	26/2/2008	-	3.596
40) 54240.002738 /2008-73****	Apuração de Irregularidade no Projeto de Assentamento Japuranoman.	26/2/2008	-	3.596
41) 54240.001290 /2008-71	Acórdão nº 208/2008 – TCU – Plenário	29/2/2008	-	3.593
42) 54240.001617 /2008-12	Apuração de Irregularidade/Indícios de ilicitudes, envolvendo a ocupação de terras da União, no Município de Altamira, no Estado do Pará.	14/4/2008	Obs.: Foi declinado a existência, nos autos, de manifestação da PFE/R/MT, mas sem referência à data.	3.548
43) 54240.002025 /2008-18**	Apuração de possíveis Irregularidades cometidas por servidores em relação a ocupação irregular (grilagem) de terras públicas, cujos fatos foram apontadas pelo TCU-Acordão 1582/2006-Plenário.	15/5/2008	3/6/2008	3.517
44) 54240.002767 /2008-35	Apuração de representação feita pela Coordenação Estadual do MST/MT para averiguar supostas irregularidades ocorridas na liberação do PROCERA relativa aos assentamentos Zumbi dos Palmares e outros.	23/5/2008	-	3.509

45) 54240.002124 /2008-91	Apuração de denúncia promovida pelo servidor Gerson Policarpo Enoré, acerca de ocorrências na Divisão Fundiária na Chefia do senhor Celso Arruda.	27/5/2008	Obs.: Foi declinado a existência, nos autos, de manifestação da PFE/R/MT, mas sem referência à data.	3.505
46) 54240.002532 /2008-43	Denúncia/Constatação de atualização cadastral de imóvel rural, realizada fora do rito processual exigido pela Port./Incra/nº 12/2006.	20/6/2008	Obs.: Foi declinado a existência, nos autos, de manifestação da PFE/R/MT, mas sem referência à data.	3.481
47) 54240.002897 /2008-78	Apuração de suposto desaparecimento de processos.	01/08/2008	-	3.439
48) 54240.003559 /2008-53	Apuração de responsabilidade em função da não prestação de contas referente a crédito instalação.	24/9/2008	-	3.385
49) 54241.000921 /2008-24	Denúncia de irregularidades na aplicação de Crédito Habitação – PA Jatobazinho – Lote 74 - Água Boa/MT.	24/10/2008	-	3.355
50) 54241.000927 /2008-00	Denúncia de irregularidades na aplicação de Crédito Habitação do PA Jatobazinho – Lote 128 - Água Boa/MT.	24/10/2008	-	3.355
51) 54241.000928 /2008-46	Denúncia de irregularidades na aplicação de Crédito Habitação – PA Jatobazinho – Lote 160 - Água Boa/MT.	24/10/2008	-	3.355
52) 54240.004180 /2008-61	Apuração de responsabilidade pela perda do prazo para resposta ao MANDADO DE INTIMAÇÃO/Nº 1962/2008.	05/11/2008	-	3.343
53) 54240.004612 /2008-33	Acidente com viatura.	4/12/2008	-	3.314
54) 54240.004770 /2008-93	Acidente com viatura.	12/12/2008	10/2/2009	3.306
55) 54240.001356 /2009-11	Desaparecimento de Bens permanente (Microcomputador).	3/4/2009	23/9/2011	3.194

56) 54240.001357 /2009-58	Desaparecimento de Bem Permanente (máquina fotográfica digital).	3/4/2009	-	3.194
57) 54240.001500 /2009-10	Desaparecimento de Processo Administrativo.	22/4/2009	-	3.175
58) 54240.004435 /2010-18****	Apuração de fatos relacionados com a falsificação de Títulos de Domínio e fatos conexos, objeto da denúncia de que trata o processo nº 54000.001386/2009-42.	17/9/2009	-	3.027
59) 54240.003380 /2009-87	Irregularidade apontada pela CGU, relativa ao Atestado de Capacidade Técnica.	22/9/2009	9/11/2015	3.022
60) 54240.003887 /2009-31*	Apurar o extravio de processos judiciais supostamente encaminhados pelo interessado ao Juízo da Vara Especializada de Direito Agrário de Cuiabá-MT, equivocadamente entregue pelos Correios à SR(13)/MT.	4/11/2009	4/11/2009	2.979
61) 54240.003888 /2009-85	Denúncia em função de boatos em desfavor de servidora pública do Estado, lotada na POLITEC, quando da prestação de serviços, no que tange a emissão de documentos de identidade, junto a servidores da Autarquia, através de convênio de cooperação com o INCRA.	10/11/2009	22/4/2010	2.973
62) 54240.004030 /2009-38	Possível envolvimento de executor do INCRA em irregularidades apresentadas no PA Independente II, município de Confresa, após campanha política.	31/12/2009	-	2.922
63) 54240.000024 /2011-26	Desaparecimento de Bens Móveis da UA Casalvasco, na Gleba Barra do Marco, Município de Pontes/MT e Lacerda/MT.	5/1/2010	-	2.917
64) 54240.000180 /2011-97	Desaparecimento de Minicameras Geovision da Sala da Cidadania.	20/1/2010	-	2.902
65) 54240.004882 /2010-69****	Apuração de responsabilidades, ou não, contra atos do Superintendente Regional.	16/2/2010	-	2.875
66) 54240.000562 /2010-30	Apuração de responsabilidade pela atuação de servidor do Incra que mantém empresa de projetos para obtenção de créditos pelos assentados, revelando conflito de interesses.	24/2/2010	-	2.867

67) 54240.001846 /2010-43****	Indícios de irregularidades na aplicação de crédito Instalação no Município de Confresa/MT em constatação feita pela CGU.	27/5/2010	-	2.775
68) 54240.003114 /2010-98	Apuração de responsabilidade para quem deu causa a sonegação de documentos aos servidores do Sistema de Controle Interno, em atendimento de demanda TCU.	19/8/2010	Obs.: Foi declinado a existência, nos autos, de manifestação da PFE/R/MT, mas sem referência à data.	2.691
69) 54240.003497 /2010-02	Apuração de responsabilidade, ou, não no furto de material permanente.	09/09/2010	Obs.: Foi declinado a existência, nos autos, de manifestação da PFE/R/MT, mas sem referência a data.	2.670
70) 54240.003744 /2010-62****	Apuração de indícios de irregularidades ocorridas no âmbito de convênio celebrado entre INCRA/PREFEITURA DE PLANALTO DA SERRA, atinente a construção e recuperação de estradas vicinais no projeto de assentamento Vinagre.	14/9/2010	-	2.665
71) 54240.003976 /2010-11	Denúncia formulada pelo servidor Francisco Gonçalves Júnior sobre possível corrupção que estaria ocorrendo na SR(13)//MT.	15/10/2010	25/6/2014	2.634
72) 54240.003975 /2010-76	Apuração da prática de atos ilegais ocorridos no Projeto de Assentamento Limoeiro com anuência (participação) da Unidade Avançada de Cáceres-MT.	18/10/2010	Obs.: Foi declinado a existência, nos autos, de manifestação da PFE/R/MT, mas sem referência a data.	2.631
73) 54240.004353 /2010-65****	Apuração de responsabilidade no desaparecimento de Processo da SR 13/MT	12/11/2010	-	2.606
74) 54240.004351 /2010-76****	Apuração de responsabilidade no desaparecimento do Processo 54240.002117/2003-21.	12/11/2010	-	2.606
75) 54240.004770 /2010-16 e 54240.004760 /2010-72	Apuração de responsabilidade no desaparecimento de EQUIPAMENTO DE INFORMÁTICA da SR 13/MT.	15/12/2010	15/12/2010	2.573

76) 54240.004881 /2010-14****	Apuração de responsabilidade no desaparecimento de bens patrimoniais da SR 13/MT	16/12/2010	-	2.572
77) 54240.004889 /2010-81	Acidente com viatura.	17/12/2010	-	2.571
78) 54240.004920 /2010-83	Apuração de responsabilidade no desaparecimento de Processo da SR 13/MT.	23/12/2010	-	2.565
79) 54240.000081 /2011-13	Apuração de suposta irregularidade na aplicação de crédito Instalação - Material de Construção.	7/1/2011	-	2.550
80) 54240.000808 /2011-54****	Comunica a invasão da Sede da SR(13)/MT, de onde foram furtados 10 (dez) microcomputadores portáteis, por supostos marginais, cuja ocorrência deu origem ao Inquérito Policial nº 0133/2011-4.	3/2/2011	-	2.523
81) 54240.000647 /2011-07	Abandono de Cargo.	24/02/2011	20/5/2011	2.502
82) 54240.002021 /2011-27	Desaparecimento de bens patrimoniais (Câmeras).	27/6/2011	13/3/2013	2.379
83) 54240.002496 /2011-13	Irregularidades na destinação de lotes para empresários, supostamente por técnicos do INCRA, no PS Antonio Conselheiro.	5/8/2011	25/10/2012	2.340
84) 54241.000553 /2011-10	Irregularidade na aplicação de crédito instalação no PA Pingo d'Água, situado em Querência/MT.	11/10/2011	17/4/2012	2.273
85) 54000.000967 /2011-81	Denúncia de irregularidades na aplicação de crédito instalação, modalidade recuperação no PA Piratininga/MT.	21/10/2011	22/5/2012	2.263
86) 54000.000968 /2011-26	Apuração de responsabilidades por possíveis irregularidades atinentes à aplicação de crédito instalação, modalidade recuperação no PA Piratininga/MT. A Denúncia se refere à possível cobrança por georreferenciamento em PA entre outros.	21/10/2011	22/5/2012	2.263
87) 54240.001681 /2012-71	Acidente com viatura.	27/8/2012	12/12/2013	1.952

88) 54243.000036 /2012-10	Viatura danificada em acidente de trânsito.	14/9/2012	18/12/2013	1.934
89) 54240.001863 /2012-42****	Suposta irregularidade cometida pelo Chefe da UA C- Peixoto de Azevedo.	3/10/2012	-	1.915
90) 54240.002443 /2012-83	Acidente com viatura.	21/11/2012	5/4/2014	1.866
91) 54000.000775 /2015-07*	Irregularidades concernentes a conduta de servidor.	1/3/2013	1/3/2013	1.766
92) 54240.000890 /2013-89	Apuração de irregularidades na UA Norte de Mato Grosso, relativas ao uso indevido de Crédito Instalação no PA Porto Velho, situado no Município de Santa Terezinha/MT.	19/4/2013	19/9/2016	1.717
93) 54240.001330 /2003-70	Apuração de denúncia de possíveis irregularidades na conduta de servidores quando em visita ao assentamento NOVO BRASIL.	20/06/2013	8/7/2003	1.655
94) 54240.002369 /2013-86	Furto de bens móveis na UA Casalvasco.	9/10/2013	Obs.: Foi declinado a existência, nos autos, de manifestação da PFE/R/MT, mas sem referência à data.	1.544
95) 54240.003216 /2013-56*	Suposta irregularidade funcional do Ouvidor Agrário da SR(13)/MT.	21/11/2013	21/11/2013	1.501
96) 54240.003478 /2013-11	Apuração de irregularidades no PA Raimundo envolvendo servidor.	17/12/2013	-	1.475
97) 54240.000739 /2014-21	Suposta irregularidade funcional do Ouvidor Agrário Regional da SR(13)/MT, conforme denúncia relatada pela Procuradoria da República em Mato Grosso, através do IC. 1.20.000.000941/2013-28 (assunto tratado no Processo Administrativo nº 54240.003216/2013-56).	6/3/2014	-	1.396
98) 54240.001328 /2014-53	Furto de bens móveis (Microcomputador).	25/6/2014	22/7/2015	1.285

99) 54240001584 /2014-41*	Relata suposta embriaguez em serviço praticada por servidor.	18/8/2014	18/8/2014	1.231
100) 54240.001752 /2014-06	Abandono de cargo.	10/9/2014	-	1.208
101) 54240.000771 /2014-15	Apuração de irregularidades cometidas pelo Superintendente Regional, em razão de suposta omissão de prestação de informações técnicas requisitadas pelo MPF para promoção de Ação Civil Pública.	18/9/2014	10/8/2016	1.200
102) 54000.000495 /2015-91	Denúncia Apuração de Fatos referente a suposta ocupação irregular de lote no PA Coqueiral Quebó (carga do processo principal em poder da Ciset).	18/6/2015	-	927
103) 54240.001688 /2015-36	Apuração de ato supostamente ilícito praticado por servidor - Cancelamento de Certificação - Fazenda Tamboril.	2/10/2015	-	821
104) 54240.001804 /2015-17	Apuração de irregularidades PA Piracema/MT.	29/10/2015	-	794
105) 54240.001966 /2015-55****	Denúncia do desaparecimento de material permanente (6 aparelhos de ar condicionado).	25/11/2015	-	767
106) 54240.000060 /2016-02	Denúncia/Apuração de Responsabilidade de servidor do INCRA/MT.	20/1/2016	-	711
107) 54240.000399 /2016-09	Apuração de responsabilidade pela contratação irregular de serviço de telefonia móvel.	9/3/2016	23/2/2016	662
108) 54240.000398 /2016-56	Denúncia de supostas irregularidades cometidas por servidores da Sr-13 no serviço de georreferenciamento e cadastro ambiental nos PAs Rio Alegre e triunfo.	9/3/2016	-	662
109) 54240.000770 /2017-13	Suspeita de falsificação de documentos.	24/7/2017	-	160
110) 54240.000908 /2017-76	Denúncia sobre supostas irregularidades ocorridas durante licença médica concedida a servidor.	14/8/2017	-	139
111) 54240.002041 /2010-17***	Possível favorecimento por parte de servidores do Incra em processos de licenciamento e de regularização ambiental.	-	-	-

*Segundo informado pela UPC, as notícias das irregularidades constante de alguns Processos primeiro chegaram ao conhecimento da Procuradoria Especializada Regional do Incra/MT para só depois seguir para conhecimento do Gabinete da SR. Assim, entendemos que a data do Juízo de Admissibilidade dos Processos nº 54240.003101/2013-61, nº 54000.000775/2015-07, nº 54240.003887/2009-31, nº 54240.001584/2014-41, nº 54240.003216/2013-56 deve prevalecer para efeito de fixação da data da notícia do fato e cálculo da média do tempo decorrido desde essa data até 31/12/2017, por ser mais remota do que a informada no campo de informações da notícia do fato da tabela de processos repassada.

** O Processo nº 54240.002025/2008-18 foi instaurado por meio da Portaria nº 13, de 15/05/2018.

***A UPC não informou a data de Protocolo ou Notícia do Fato ou do eventual Parecer existente (juízo de admissibilidade) do Processo nº 54240.002041/2010-17, razão pela qual não entrou no cálculo da média do tempo decorrido desde a data de notícia do fato até 31/12/2017.

**** Nos Processos nº 54240.001863/2012-42, nº 54240.000808/2011-54, nº 54240.001966/2015-55, nº 54240.001755/2003-89, nº 54240.002738/2008-73, nº 54240.004435/2010-18, nº 54240.004353/2010-65, nº 54240.004881/2010-14, nº 54240.003744/2010-62, nº 54240.001846/2010-43, nº 54240.004351/2010-76 e nº 54240.004882/2010-69, a UPC informou a data da ciência da autoridade instauradora mais remota que a data da notícia ou protocolo, o que forçou a utilizar aquela ao invés desta para o cálculo da média do tempo decorrido desde a data da notícia do fato até 31/12/2017.

5.2.1.1. DEMORA NA REALIZAÇÃO DE JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

317. Da análise dos indicadores de temporalidade, verifica-se excessiva demora na realização de juízo de admissibilidade em 67 (sessenta e sete) casos acima citados, eis que, à exceção dos Processos nº 54240.000770/2017-13 e nº 54240.000908/2017-76, todos os demais chegaram ao conhecimento da SR em anos anteriores a 2017, mas até hoje não foram analisados para confirmar se é caso de instauração ou não da sede disciplinar.

318. Assim, é importante que a UPC adote providências de realização do referido juízo, levando-se em consideração o Enunciado nº 04 da Comissão de Coordenação de Correição da CGU, que sobre o assunto assim dispõe, in verbis: “A Administração Pública pode, motivadamente, deixar de deflagrar procedimento disciplinar, caso verifique a ocorrência de prescrição antes da sua instauração, devendo ponderar a utilidade e a importância de se decidir pela instauração em cada caso”, chamando-se atenção para o fato de que se o suposto ilícito administrativo for capitulado também como crime se aplicam os prazos prescricionais mais dilatados do Código Penal, conforme inteligência do art. 142, §3º, da Lei nº 8.112/90¹³.

5.2.1.2. INTEMPESTIVIDADE NA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR

319. Da análise dos indicadores de temporalidade, verifica-se que dos 111 (cento e onze) Processos pendentes de instauração, 44 (quarenta e quatro) deles possuem juízo de admissibilidade positivo, e, portanto, em tese, estariam aptos a serem instaurados.

320. Entretanto, considerando que a maior parte deles podem estar prescritos, dado o transcurso de lapso considerável de tempo, é preciso reanalisá-los, cuidadosamente, à luz do Enunciado nº 04 da CGU, para verificar se sobeja a necessidade ainda de instauração de processo

¹³ Art. 142. A ação disciplinar prescreverá: I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão; II - em 2 (dois) anos, quanto à suspensão; III - em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência. (...) § 2º Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime. (Grifo nosso)

disciplinar, chamando-se novamente atenção para o fato de que se o suposto ilícito administrativo for capitulada também como crime se aplicam os prazos prescricionais mais dilatados do Código Penal, conforme inteligência do art. 142, §3º, da Lei nº 8.112/90.

5.2.1.3. INCOMPETÊNCIA PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR EM RAZÃO DA AUTORIDADE ENVOLVIDA

321. Nos Processos nº 54240.000771/2014-15 e nº 54240.003380/2009-87, constam como envolvidos o ex-Superintendente Regional, Substituto, e o atual Superintendente, Substituto, da SR, os quais detêm interesse direto nas matérias tratadas e, consequentemente, estão impedidos de atuar nos Processos, na condição de autoridade instauradora, à luz do art. 18, inciso I, da Lei nº 9.784/99¹⁴.

322. Por força do art. 54, inciso IV, da Portaria/INCRA/Nº 338¹⁵, de 9/3/2018, a competência para instauração de Processos da espécie é do Corregedor-Geral, de tal sorte que os autos dos referidos processos devem ser remetidos à Corregedoria-Geral para realização de juízo de admissibilidade prévio.

5.2.1.4. INCOMPETÊNCIA PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR EM RAZÃO DA MATÉRIA

323. A denúncia encartada nos autos do Processo nº 54000.002205/2002-29, trata de cobrança de valores por servidor para emissão de CCIR, e, portanto, a luz do art. 6º, inciso II, da Portaria Incra nº 191/2009, a competência para instauração do respectivo processo disciplinar é excepcionalizada, o que demanda a realização de juízo de admissibilidade prévio pela Corregedoria-Geral, sendo certo que o Corregedor-Geral detém competência concorrente para instauração do feito, por força do art. 54, inciso IV, da Portaria/INCRA/Nº 338/2018.

5.2.2. PROCESSOS NA FASE DE INQUÉRITO

324. Foi elencada abaixo a relação de processos na fase de inquérito e descrito nos tópicos seguintes as inconformidades em relação a eles.

Tabela 18 – Relação de processos na fase de inquérito em 31/12/2017

Processo	Tipo	Objeto	Data de ciência do fato	Data de Instauração	Tempo para Instauração	Tempo na fase de inquérito
1) 54240.005137/ 1998-25	S	Apura denúncia de irregularidade no crédito PROCERA, PA MACUCO, Município de Comodoro/MT.	10/12/1998	01/02/2002	1.149	5.812
2) 54240.001902/ 2002-30	PAD	Apuração de “incidente de insanidade mental” de servidora do INCRA, desvio de recursos do crédito instalação.	15/10/2001	08/04/2002	175	5.746

14 Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que: I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;

15 Art. 54. À Corregedoria-Geral (CGE) compete: (...) IV – instaurar ou determinar a instauração de procedimentos e processos disciplinares, julgar e aplicar penalidades de advertência e de suspensão de até 30 (trinta) dias;

3) 54240.001420/ 2002-11*	S	Denúncia Apuração de irregularidades ocorridas no Projeto de Assentamento Veraneio	-	19/07/2002	0	5.644
4) 54240.000586/ 2008-75*	S	Acidente com viatura, conduzido pelo Chefe da UA Pontes e Lacerda.	13/3/2003	13/03/2003	0	5.407
5) 54240.000586/ 2003-60*	S	Acidente com viatura, conduzida pelo Chefe da UA Pontes e Lacerda.	13/03/2003	13/03/2003	0	5.407
6) 54240.001088/ 2003-34	SI	Apuração de possíveis irregularidades em vistorias de áreas/fazendas passíveis de desapropriação/aquisição para fins de Reforma Agrária.	17/03/2003	13/05/2003	57	5.346
7) 54240.001306/ 2003-31*	SI	Denúncia de suposto furto de talão de cheque e uso indevido do mesmo.	17/06/2003	17/06/2003	0	5.311
8) 54240.001439/ 2003-15*	SI	Apuração de denúncias de venda de lotes.	24/06/2003	24/06/2003	0	5.304
9) 54240.000957/ 2003-11	S	Apuração de irregularidades em vistorias de áreas/fazendas visando a desapropriação/aquisição para fins de Reforma Agrária.	21/01/2005	09/03/2005	47	4.680
10) 54240.002261/ 2005-83	S	Apurar suposta responsabilidades dos servidores da SR-13, relativamente aos Laudos de Vistoria e Avaliações de imóveis da Fazenda Pingo D'Água, Fazenda Mãe Maria e Fazenda Barranqueira em cumprimento a determinação contida na Decisão Nº 1.263/2002 TCU.	07/04/2005	08/09/2005	154	4.497
11) 54240.000927/ 2003-05	SI	Apurar responsabilidade dos servidores da SR-13/MT relativo aos Laudos de Vistoria e Avaliação de imóveis rurais objeto de desapropriação para fins de Reforma Agrária. Com indícios de irregularidades, conforme aponta Decisão 1263/2002 TCU Plenário Relativo a Fazenda Mãe Maria Alto da Boa Vista-MT.	20/10/2003	08/09/2005	689	4.497
12) 54240.005081/ 2006-34*	S	Apuração de irregularidades – emissão de declaração de aptidão ao PRONAF – PA MACIFE, localizado no município de Serra Nova Dourada/MT.	20/09/2006	20/09/2006	0	4.120
13) 54240.002101/ 2007-04	PAD	Apurar suposta irregularidade na emissão de CCIR.	20/04/2007	01/05/2007	11	3.897

14) 54240.002572/ 2007-12*	PAD	Apuração de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito da Superintendência Regional do INCRA SR/13.	15/06/2007	15/06/2007	0	3.852
15) 54141.000923/ 2002-56	SI	Alteração de dados cadastrais no SNCR com senha de terceiros.	09/11/2002	01/10/2007	1.787	3.744
16) 54240.001564/ 2008-21*	SI	Apuração de fatos de irregularidade ocorridos em contrato CRT/MT nº 1.100/2006 – Empresa JJ – Cuiabá.	07/04/2008	07/04/2008	0	3.555
17) 54240.002297/ 2008-18	SI	Apurar responsabilidade de servidor no que diz respeito ao não atendimento no prazo legal previsto no mandado de segurança.	06/06/2008	07/07/2008	31	3.464
18) 54240.000438/ 2010-74*	S	Apuração de possíveis responsabilidades por atos do Superintendente Regional.	05/02/2010	05/02/2010	0	2.886
19) 54240.002496/ 2008-18*	S	Acidente com viatura.	07/05/2010	07/05/2010	0	2.795
20) 54240.001974/ 2010-97	S	Acidente com viatura.	09/07/2009	04/06/2010	330	2.767
21) 54240.001973/ 2010-42	S	Apurar responsabilidade, ou não, por danos patrimoniais em acidente com viatura conduzida por servidor.	29/10/2007	03/09/2010	1.040	2.676
22) 54240.000395/ 2001-36 (principal) e apensos: 54240.000294/ 2001-65; 54242.000342/ 2003-67; 54240.002376/ 2004-97; 54240.000895/ 2006-82 e 54240.002709/ 2011-15	PAD	Apuração de responsabilidades em denúncia de possíveis irregularidades na aplicação de Crédito Instalação, Modalidade Materiais de Construção, no PA Sadia II, e possíveis irregularidades ocorridas na UA Cáceres, município de Cáceres-MT.	13/02/2001	23/08/2011	3.843	2.322
23) 54240.003239/ 2011-07	SI	Possível ocorrência de infração do dever funcional, visando cumprir determinações contidas no item 9.2.2 do Acórdão do TCU.	05/10/2011	07/10/2011	2	2.277
24) 54240.2826/20 08-75*	SI	Possível desaparecimento dos processos de certificação rural nº 53240.003289/2000-99 e 54240.002617-21.	14/12/2011	14/12/2011	0	2.209

25)	SI	Acidente com viatura.	24/07/2011	19/03/2012	239	2.113
54240.000787/ 2012-58						
26)	SI	Apura denúncia de execução das obras objeto do CONVÊNIO/CRT/MT/21.000/97 de acordo com irregularidade apontada pelo Acórdão nº 208/2008 TCU-Plenário.	24/8/2008	20/05/2012	1.365	2.051
54240.002084/ 2008-88						
27)	PAD	Apurar fatos que contribuíram para a invasão do PA Maria Mãe.	25/10/2000	02/12/2012	4.421	1.855
54240.004823/ 2002-81						
28)	SI	Apuração dos fatos ocorrido por suposta desobediência, devido a expiração de prazo judicial fim de esclarecimentos sobre possível crédito em favor da empresa SERMAT	28/09/2015	28/09/2015	0	825
54240.001642/ 2015-17*						
29)	SI	Acidente com viatura.	15/05/2013	20/11/2015	919	772
54240.001939/ 2015-82						
30)	SI	Denúncia informa que, em tese servidores estariam oferecendo e intermediando, a venda e regularização de lotes no PA Caetê e outros fatos conexos.	30/09/2013	20/11/2015	781	772
54240.001940/ 2015-15						
31)	SI	Apuração de irregularidades relacionados a diversos fatos ocorridos no PA Serra Verde em referência a Ação Civil Pública, por suposta improbidade administrativa, pelo Ministério Público Federal.	20/11/2015	20/11/2015	0	772
54240.001938/ 2015-38*						
32)	SI	Acidente com viatura, ocorrendo óbito do servidor em 13/07/2011.	15/07/2011	23/11/2015	1.592	769
54240.001937/ 2015-93						
33)	SI	Possível comércio de lotes no PA Boa Esperança/Entre Rios com suposto envolvimento de servidores do INCRA em denúncia oriunda do Ministério Público de Mato Grosso.	24/05/2007	23/11/2015	3.105	769
54240.001936/ 2015-49						
34)	SI	Desaparecimento de Bens, bem como casos conexos.	17/09/2014	23/11/2015	432	769
54240.001935/ 2015-02						
Média					652	3.226

*De acordo com informações repassadas pela UPC, a Procuradoria Jurídica teria constatado ausência do Volume 1 dos autos do Processo nº 54240.001420/2002-11, razão pela qual não houve como informar a data de ciência da irregularidade pela autoridade instauradora, mas tão só a data da Portaria de Instauração, qual seja, 19/7/2002. Portanto, não há como calcular o tempo para instauração, mas tão só o tempo na fase de inquérito.

**Na tabela encaminhada pela UPC consta informações de datas de instauração igual a data da ciência do fato ou mais remota.

5.2.2.1. INTEMPESTIVIDADE NA INDICAÇÃO DE SERVIDORES PARA COMPOR COMISSÕES E CONCLUIREM PROCESSOS

325. Após análise dos indicadores de temporalidade dos 34 (trinta e quatro) processos instaurados e não concluídos, verifica-se um tempo médio entre a ciência do fato pela autoridade e a efetiva instauração de 652 (seiscentos e cinquenta e dois) dias e 3.226 (três mil, duzentos e vinte e seis) dias desde a abertura até 31/12/2017, sem entrega dos relatórios finais, o que revela excessiva demora para instrução processual e conclusão dos processos, e, portanto, demanda atenção especial da UPC para promover a recondução das comissões o mais breve possível.

326. No entanto, de acordo com informações repassadas pela UPC, nenhum processo foi instaurado ou dado continuidade em 2017, o que denota que ficaram paralisados, sem designação de nova comissão desde o vencimento dos prazos fixados nas portarias que os respaldam, revelando inconformidade quanto ao cumprimento dos prazos estabelecidos pela legislação, em contraposição ao disposto no art. 143, c/c arts. 145 e 152, da Lei nº 8.112/90¹⁶.

327. A par de prejuízos à Administração Pública, pode ocorrer a prescrição da pretensão punitiva estatal em benefício de eventuais envolvidos e, com efeito, a possibilidade de responsabilização disciplinar da autoridade administrativa que lhe der causa, com fulcro no art. 169, §2º, da Lei nº 8.112/90¹⁷.

5.2.2.2. INCOMPETÊNCIA PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR EM RAZÃO DA AUTORIDADE ENVOLVIDA

328. Os Processos nº 54240.002297/2008-18 e 54240.000438/2010-74 apuram supostas irregularidades atribuídas ao atual Superintendente Regional, Substituto, o qual detém interesse direto nas matérias tratadas neles tratados, consequentemente, não pode atuar, na condição de autoridade instauradora, à luz do art. 18, inciso I, da Lei nº 9.784/99¹⁸.

329. Por força do art. 54, inciso IV, da Portaria/INCRA/Nº 338¹⁹, de 9/3/2018, os autos dos referidos processos devem ser remetidos ao Incra Sede para ultimar as apurações, sendo certo

16 Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

Art. 145. Da sindicância poderá resultar: I - arquivamento do processo; II - aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias; III - instauração de processo disciplinar. Parágrafo único. O prazo para conclusão da sindicância não excederá 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogado por igual período, a critério da autoridade superior. (Grifo nosso)

Art. 152. O prazo para a conclusão do processo disciplinar não excederá 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem. (Grifo nosso)

17 Art. 169. Verificada a ocorrência de vício insanável, a autoridade que determinou a instauração do processo ou outra de hierarquia superior declarará a sua nulidade, total ou parcial, e ordenará, no mesmo ato, a constituição de outra comissão para instauração de novo processo. § 1º O julgamento fora do prazo legal não implica nulidade do processo. § 2º A autoridade julgadora que der causa à prescrição de que trata o art. 142, § 2º, será responsabilizada na forma do Capítulo IV do Título IV. (Grifo nosso)

18 Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que: I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;

19 Art. 54. À Corregedoria-Geral (CGE) compete: (...) IV – instaurar ou determinar a instauração de procedimentos e processos disciplinares, julgar e aplicar penalidades de advertência e de suspensão de até 30 (trinta) dias;

que o Corregedor-Geral detém competência concorrente.

330. Dito isso, é importante que seja realizada análise prévia dos Processos pela Corregedoria-Geral, a fim de verificar se sobeja a necessidade de refazimento de atos processuais, tendo em vista a possibilidade da prática de atos inquinados de vícios de nulidade na eventualidade de terem sido praticados por comissões constituídas por autoridade incompetente, no caso, ex- Superintendentes da SR, após a entrada em vigor da Portaria Incra nº 191/2009.

5.2.2.3. INCOMPETÊNCIA PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR EM RAZÃO DA MATÉRIA

331. O PAD nº 54240.002101/2007-04 apura supostas irregularidades ocorridas durante emissão de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR e o Processo nº 54141.000923/2002-56 se refere a alteração de dados cadastrais no SNCR com senha de terceiros, o que, em razão da conjugação do art. 143, da Lei nº 8.112/90, com art. 6º, inciso II, da Portaria INCRA nº 191/2009²⁰, excepcionaliza a competência do Superintendente para instauração.

332. Assim, os respectivos autos devem ser remetidos ao Corregedor-Geral, para constituição de comissão apuratória, a fim de proporcionar continuidade aos feitos, por força do art. 54, inciso IV, da Portaria/INCRA/Nº 338/2018.

333. Dito isso, é importante que sejam realizadas análises dos Processos pela Corregedoria-Geral, antes da redesignação de novas comissões, a fim de verificar se sobeja a necessidade de refazimento de atos processuais, tendo em vista a possibilidade da prática de atos inquinados de vícios de nulidade na eventualidade de terem sido praticados por comissões constituídas por autoridade incompetente, no caso, o Superintendente, após a entrada em vigor da Portaria Incra nº 191/2009.

5.2.2.4. MOROSIDADE DA PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA NO ESTADO DO MATO GROSSO PARA REALIZAÇÃO DE JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

334. Da análise dos Processos nº 54240.001936/2015-49 e nº 54240.001937/2015-93, verifica-se excessiva demora para análise da denúncia, haja vista o transcurso de mais de 8 (oito) anos, no primeiro caso, e 3 (três) anos, no segundo, entre o encaminhamento dos autos a Procuradoria Federal junto à SR e sua devolução com o juízo de admissibilidade positivo.

5.2.3. PROCESSOS NA FASE DE JULGAMENTO

335. Foi elencada abaixo a relação de processos na fase de julgamento e descrito nos tópicos seguintes as inconformidades em relação a eles.

Tabela 19 – Relação de processos na fase de julgamento em 31/12/2017

Processo	Tipo	Objeto	Data de Instauração	Data do Relatório	Tempo na fase de inquérito	Tempo na fase de julgamento	Tempo decorrido desde a instauração
----------	------	--------	------------------------	----------------------	-------------------------------------	-----------------------------------	--

20 Art. 6º (...): II – estejam relacionados ao acesso não autorizado ou inclusão indevida de dados no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR e expedição fraudulenta de Certificados de Cadastros de Imóveis Rurais – CCIR's, independente do local da ocorrência dos fatos.

1) 54240.002346 /2001-38	SI	Existência de ilícito administrativo.	23/07/2001	30/08/2001	38	5.967	6.005
2) 54240.002747 /99-21	SI	Apuração de denúncia no PA NOVA CONQUISTA, Município de Pontes e Lacerda.	01/02/2002	18/04/2002	76	5.736	5.812
3) 54240.004176 /2002-15	SI	Apurar possível falsificação de documentos visando quitação de débitos e a liberação de condições resolutivas de TD.	04/10/2002	04/12/2002	61	5.506	5.567
4) 54240.001741 /2006-16	PAD	Abandono de cargo.	04/11/2002	06/12/2002	32	5.504	5.536
5) 54000.003105 /99-62	SI	Apuração de irregularidade na PA SANTO IDELFONSO, PA NOIDORINHO/VITORIA E PA TAMBORIL, Município de São Joaquim/MT.	23/12/2002	28/07/2003	217	5.270	5.487
6) 54240.001439 /2003-15	S	Apurar denúncia de suposta venda de lotes, devio de recursos do PRONAF e fatos conexos.	04/06/2003	15/08/2003	72	5.252	5.324
7) 54240.001899 /2003-35	SI	Desaparecimento de Bens (Micro Computador).	30/06/2003	11/12/2013	3.817	1.481	5.298
8) 54240.001108 /2002-96 e 54240.000252 8/2003-71	SI	Denúncia/apuração de possíveis irregularidades na aplicação de crédito instalação, modalidade materiais de construção no Projeto de assentamento Avaí, no Município de Nova Canaã do Norte/MT.	05/11/2003	20/02/2004	168	5.063	5.170
9) 54240.000894 /2007-19	SI	Irregularidades na aplicação de crédito no PA Ouro Branco.	30/03/2007	25/04/2007	26	3.903	3.929
10) 54240.002572 /2007-12	PAD	Denúncia de possível grilagem de terras públicas federais na região da Serra do Caximbo.	15/06/2007	13/12/2007	181	3.671	3.852
11) 54240.002025 /2008-18	SI	Apuração sobre possíveis Irregularidades em relação a ocupação irregular (grilagem) de terras públicas na SR-13, cujos fatos foram apontadas por Acórdão do TCU.	15/05/2008	23/05/2008	8	3.509	3.517
12) 54240.001462 /2014-54	S	Apuração de denúncia contra servidor da autarquia por suposto uso indevido de viatura oficial, detido, em tese, sobre a influência de álcool em matéria veiculada.	22/08/2014	11/12/2015	476	751	1.227
					MÉDIA	431	4.301
							4.727

5.2.3.1. INTEMPESTIVIDADE PARA JULGAMENTO DE PROCESSOS

336. Verifica-se excessiva demora para julgamento dos Processos 54240.002025/2008-18, 54240.002346/2001-38, 54240.001899/2003-35, 54240.001741/2006-16, 54240.000894/2007-19, 54240.001439/2003-15, 54240.001462/2014-54, 54240.004176/2002-15, 54240.002572/2007-12, 54240.001108/2002-96, 54000.003105/99-62, 54240.002747/99-21, dado o transcurso de cerca de 4.301 (quatro mil, trezentos e um) dias, em média, entre a entrega dos Relatórios Finais, respectivos, sem qualquer decisão da autoridade competente até 31/12/2017, o que deve ser providenciado e publicado urgentemente, assim como, após, as respectivas informações devem ser lançadas no Sistema CGU/PAD.

337. Dito isso, é importante assinalar que os Processos nº 54240.002025/2008-18, nº 54240.000894/2007-19, nº 54240.001462/2014-54, nº 54240.004176/2002-15 e nº 54240.001108/2002-96 estão inclusive com Pareceres Jurídicos datados de 3/7/2012, 4/6/2007, 23/2/2016, 25/4/2003 e 8/3/2005, respectivamente, e, portanto, com maior razão já deveriam ter sido julgados há muito tempo, especialmente considerando que contra a pretensão punitiva estatal labuta a prescrição.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

Brasília, 29 de agosto de 2018.

Parecer nº: 2018/0006

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0006

Unidade Prestadora de Contas: Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso (SR-13)

Município e UF da Unidade Auditada: Cuiabá/MT

Órgão Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Exercício auditado: 2017

1. Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Secretaria de Controle Interno da Secretaria Geral da Presidência da República – Ciset/SG-PR, quanto à prestação de contas do exercício de 2017 da Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso, expresse opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, fundamentada pela avaliação da gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária, e também pela avaliação da gestão dos mecanismos de governança atualmente instituídos no âmbito da UPC, conforme escopo previamente discutido com a área técnica do Tribunal de Contas da União.
2. Assim, no que tange à gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária, verificou-se que estão em implementação medidas para identificação, contabilização e avaliação desse ativo, o que resultou no lançamento de 27 novos imóveis no SIAFI, bem como na reavaliação de 78 outros anteriormente cadastrados. Entretanto, observou-se a permanência de fragilidades nos controles gerenciais afetos ao tema, uma vez que foram identificadas múltiplas fontes de informação com divergências entre elas notadamente quanto ao quantitativo dos imóveis sob a responsabilidade da UPC.
3. Ainda nesse contexto, alerta-se a identificação de procedimentos iniciais voltados para a aquisição de novos imóveis não respaldados por instrumentos de planejamento atualizados, o que remete a ineficaz atuação do Gabinete da Superintendência no exercício de suas funções de planejamento e controle, tais como: coordenar e acompanhar as unidades da Superintendência Regional, na elaboração dos seus planos, programas, ações e metas, dentro da filosofia e preceitos de planejamento compartilhado; e coordenar, orientar e supervisionar a elaboração do Plano Regional de Reforma Agrária da Superintendência Regional.
4. No que se refere à avaliação sobre a governança da UPC, não foram identificados aprimoramentos nos mecanismos de controle sobre transferências voluntárias, fundamentalmente no que tange ao monitoramento do Siconv, que possibilitassem o cumprimento das normas correlatas, e evitassem a ocorrência de novas inconformidades no processo. Como consequência, observou-se a recorrente morosidade no processo de prestação de contas das transferências voluntárias, evidenciada nos sistemas SICONV e SIAFI.
5. Em relação aos controles sobre a gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, a análise das informações constantes do SIAFI demonstraram inconformidades relevantes inclusive sob a perspectiva material. Dessa forma, a mitigação de problemas como ausência de segregação de funções e o registro de

documentos com impacto orçamentário, financeiro e patrimonial emitidos sem a respectiva conformidade documental poderiam melhorar o desempenho da unidade.

6. Referente à gestão da transparência e do controle social foi identificado a necessidade de melhoria nos controles da unidade no que tange ao registro das manifestações típicas de ouvidoria. Aliado a isso a melhoria da rotina de recebimento e tratamento das demandas bem como a implementação da aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários possibilitará o aprimoramento da quantificação e qualificação dos serviços prestados.

7. Especificamente no que tange à atividade correcional, ficou demonstrado que a unidade não está promovendo as apurações e julgamentos de forma tempestiva, bem como verificou-se a demora excessiva para realizar designações de comissões e seus respectivos membros. Importante alertar que o excessivo lapso temporal entre a ciência e a instauração, bem como para conclusão dos processos pode dificultar a colheita de provas e labutar contra a pretensão punitiva da administração, face à possível ocorrência da prescrição, em prejuízo do esclarecimento da verdade dos fatos.

8. Como agravante, cumpre ressaltar que os apontamentos ora relacionados já foram objetos de análises e recomendações pelos órgãos de controle interno e externo. Por essa razão a unidade teve suas contas relativas ao exercício de 2013 julgadas irregulares. Nesse sentido, a inércia da unidade quanto ao andamento dos processos de natureza disciplinar contribuiu para o agravamento do problema, denota falta de comprometimento com a melhoria da gestão da atividade correcional, bem como configura reincidência em irregularidade já apontada pelo TCU.

9. Ante o exposto, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/1992, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/1986 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU nº 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0006, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria nº 2018/0006.

10. Por fim, o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0006, o Certificado de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0006, bem como este Parecer serão inseridos no sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/1992.

ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES

Secretário de Controle Interno



Documento assinado eletronicamente por **Allison Roberto Mazzuchelli Rodrigues, Secretário de Controle Interno**, em 31/08/2018, às 10:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **0779577** e o código CRC **174FB00B** no site:

https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão
CERTIFICADO DE AUDITORIA

Brasília, 29 de agosto de 2018.

Certificado nº: 2018/0006

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0006

Unidade Prestadora de Contas: Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso

Município e UF da Unidade Auditada: Cuiabá-Mato Grosso

Órgão Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Exercício auditado: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 1º de janeiro de 2017 e 31 de dezembro de 2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa nº 63, de 1º de setembro de 2010.
2. Os exames foram efetuados sobre o escopo previamente acordado com a área técnica do Tribunal de Contas da União, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de avaliação.
3. Em função dos exames realizados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0006, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **irregularidade**, conforme Matriz de Responsabilização anexa.

MARCELE BOTELHO
Coordenadora-Geral de Auditoria de Gestão



Documento assinado eletronicamente por **Marcele Botelho, Coordenador-Geral**, em 03/09/2018, às 16:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **0768164** e o código CRC **BB9DDBFD** no site:

https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0